

Reformer i organiseringen av velferdstjenester

*En komparativ analyse av Hartz-reformen i Tyskland og
NAV-reformen i Norge*

Katherine Wie



Masteroppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2008

Forord

Jeg vil først og fremst takke min veileder Tom Christensen for gode innspill og konstruktive kommentarer til oppgaven. Men også for tilgjengelighet, utrolig hurtige tilbakemeldinger, og tålmodighet.

Offentlig forvaltning har alltid vært mitt interessefelt innenfor statsvitenskap og kurs tatt hos veileder og andre ved institutt for statsvitenskap har bare bidratt til å øke denne interessen.

Jeg ønsker å også å takke min familie, Wenche Wie, Bjørn Wie, du ville ha vært så stolt, Borgny Wie og Rigmor Wie. Og min bestevenninne Ina, for all støtte og oppmuntring gjennom studieårene og tidligere. Vi greide det!

Katherine Wie

Mai 2008

Antall ord: 34 899

1	INNLEDNING	1
1.1	TEMA	1
1.2	PROBLEMSTILLING	2
1.3	EMPIRISKE TREKK.....	3
1.4	INNHold	9
2	TEORIER OM ORGANISERING AV OFFENTLIG VIRKSOMHET ...	11
2.1	INSTRUMENTELT OG KULTURELT PERSPEKTIV	11
2.1.1	Teoretiske perspektiver	11
2.1.2	Hierarkisk-instrumentelt perspektiv	12
2.1.3	Forhandlingsperspektiv	16
2.1.4	Kulturelt perspektiv	19
2.1.5	Myteperspektivet	24
2.2	METODER OG METODEVALG	28
3	TYSKLAND OG NORGE	30
3.1	MÅLSETTINGER FOR HARTZ-REFORMEN	30
3.2	STRUKTURELLE ENDRINGER I TYSKLAND	31
3.2.1	Hartz-vedtakene	31
3.2.2	Politiske kompromisser	33
3.2.3	Endelige strukturelle endringer	35
3.3	INNHoldSMESSIGE ASPEKTER VED HARTZ-REFORMEN ..	42
3.3.1	Hovedforsørger-modellen	42
3.3.2	Arbeiderborgerskap	46
3.3.3	Aktivisering	47
3.4	MÅLSETTINGER FOR NAV-REFORMEN	53
3.5	STRUKTURELLE ENDRINGER I NORGE	54
3.5.1	En tredelt etatsløsning	54
3.5.2	NAV-prosessen	56
3.5.3	En todelt etatsløsning	58
3.6	INNHoldSMESSIGE ASPEKTER VED NAV-REFORMEN ...	59
3.6.1	Arbeidslinjen og ytelser	59
3.6.2	Partnerskap	61

3.6.3	Kasteballproblematikken	62
3.6.3	Det nye NAV	64
4	KOMPARATIV ANALYSE	67
4.1	MÅLSETTINGENE FOR REFORMEN	67
4.1.1	Reformenens innledende fase	67
4.2.1	Sammenligning av målsettingene	69
4.1.3	Den innledende fasen i instrumentelt og kulturelt perspektiv ...	70
4.1.4	Hartz-kommisjonens målsettinger i instrumentelt og kulturelt perspektiv	73
4.1.5	Rattsø-utvalgets målsettinger i instrumentelt og kulturelt perspektiv	75
4.2	STRUKTURELLE ASPEKTER VED REFORMENE	79
4.2.1	Den politiske prosessen	79
4.2.2	Partnerskap og konsortier	81
4.2.3	De politiske prosessene i et instrumentelt og kulturelt perspektiv	84
4.3	INNHOLDSMESSIGE ASPEKTER VED REFORMENE	87
4.3.1	Ulikheter i reformenes innhold	87
4.3.2	Hartz-reformen i et instrumentelt og kulturelt perspektiv	94
4.3.3	NAV-reformen i et instrumentelt og kulturelt perspektiv	97
5	AVSLUTNING	101
5.1	INNLEDNING	101
5.2	HOVEDFUNN OG ANALYTISKE TREKK	102
	Litteraturliste	106

1 Innledning

1.1 Tema

I min oppgave skal jeg ta for meg reformer i organiseringen av velferdsstatens institusjoner. Nærmere presist skal jeg se på Hartz-reformen i Tyskland og sammenligne den med NAV-reformen innført i Norge. Begrunnelsen for å innføre de to lignende reformene i de to landene varierer. I Tyskland er det den stigende langtidsarbeidsledigheten som ga støtet til en samordning av det Føderale Byrået for Arbeidsformidling og kommuner i lokale kontorer. Etter reformen ligger ansvaret for støtte til inntekt hos føderale myndigheter. Dette gjøres av Byrået for Arbeidsformidling som også har til oppgave å finne arbeid og sette i gang aktive tiltak som kan føre frem til sysselsetting. De regionale myndighetenes ansvar ligger i administreringen av kostnadene knyttet til bosted og sosiale tjenester som rådgivning for psykososiale, rus- og gjeldsproblemer. De lokale kontorenes opprettelse skulle sikre at brukerne ble møtt med en førstelinjetjeneste og at de skulle forholde seg til en enhet med det siktemål at arbeidsløsheten skulle reduseres. (Knuth 2007a:1,8)

I Norge er sikringen av en førstelinjetjeneste for brukerne og at disse skal forholde seg til bare ett kontor selve begrunnelsen bak reformen. Det hadde i lengre tid rådet bekymring omkring problematikken tilknyttet fleretatsbrukerne. Det var usikkert i hvilken grad disse fikk et tilpasset tjenestetilbud. En dypereliggende årsak er imidlertid det stigende tallet på uføretrygdte. Dette har blitt gjenstand for økende politisk uro i de senere år. Hvis man inkluderer utgifter til rehabiliteringspenger og omskolering bruker Norge i dag en større andel av brutto nasjonalprodukt på sosiale forsikringsordninger enn noe annet OECD-land. NAV-reformen i Norge består av en sammenslåing av Aetat og trygdevesenet og en samordning med sosialkontorene gjennom lokale partnerskap (Overbye 2007a:2-3).

Aetat er navnet på den offentlige arbeidsformidlingstjenesten i Norge og kan tilsvare Byrået for Arbeidsformidling i Tyskland. Trygdevesenet, eller Rikstrygdeverket, har i oppgave å administrere de fleste utbetalinger knyttet til velferdstjenestene i Norge. Hvis man tar folketrygden, der nesten hele den norske befolkning er medlemmer, med i betraktningen gjør sammenslåingen dette til den

største velferdsreformen i Norge etter krigen. Den kommunale sosialtjenesten i Norge tilsvarende i stor grad den i Tyskland. Begge er ansvarlige for utbetalinger av sosialstønad.

Både Hartz-reformen og NAV-reformen er store, omfattende reformer. Begge involverer kjerneområder innenfor velferdstjenestene. Det vil være interessant å se i hvilken grad de samsvarer og hvilke likheter og forskjeller det vil være mellom reformene.

1.2 Problemstilling

Min problemstilling er som følgende:

Hva kjennetegner den omfattende reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen som Tyskland er i ferd med å gjennomføre? Hva kjennetegner den mht. målsettinger, organisatoriske/strukturelle tiltak og innholdsmessige endringer? Hva er likhetene og forskjellene mellom denne reformen og NAV-reformen i Norge, og hva kan forklare disse trekkene?

For å besvare denne problemstillingen kommer jeg til å gjennomføre en komparativ analyse. I denne vil jeg sammenligne reformen av arbeids- og velferdstjenester slik denne er blitt gjennomført i Tyskland med NAV-reformen i Norge. Den kanskje viktigste forskjellen er at i den tyske reformen har det strukturelle blitt koblet til det innholdsmessige og det har dermed skjedd endringer i forhold til begge aspektene. Dette har ikke vært tilfelle i Norge. NAV-reformen har utelukkende betydd strukturelle endringer, det faktiske tjeneste- og ytelsestilbudet har forblitt uendret. Dette er en betydelig og interessant forskjell som vil danne grunnlag for mye av analysen.

I analysen planlegger jeg å bruke ulike perspektiver for å tolke og forklare mine funn. Disse perspektivene er instrumentelt og kulturelt perspektiv. Under instrumentelt perspektiv vil hierarkisk-instrumentelt perspektiv og forhandlingsperspektiv være særlig aktuelle. Jeg vil også benytte kulturelt perspektiv og myteperspektiv under institusjonell teori. Ved å benytte disse vil jeg søke å finne forklaringsfaktorer så vel som å belyse ulike sider ved reformene. Dette kan være særegenheter ved reformene, eller sider som danner skiller eller likheter mellom reformene.

Det er interessant at to så like reformer er blitt gjennomført uavhengig av hverandre i to land. Dette er imidlertid ikke uvanlig. Store velferdsreformer har ofte funnet sted i mange land omtrent på samme tid. Dette kan være fordi like land ofte vil bli møtt av de samme problemene, eller det kan være fordi tankegods sprer seg på tvers av landegrenser. I denne oppgaven vil mitt hovedfokus være på Tyskland, så det vil bli en viss skjevdeling til fordel for dette landet.

1.3 Empiriske trekk

I Tyskland hadde man tidligere tre velferdsordninger for arbeidsløse, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe og Sozialhilfe. Arbeitsledighetstrygd, en type behovsprøvd dagpenger som prosentvis besto av en mindre andel av den tidligere lønnen enn arbeidsledighetstrygden, og sosialstøtte. Denne siste ordningen var ikke begrenset til arbeidsløse men var en behovsprøvd ordning for alle som slet med å tjene nok til livets opphold. Arbeitsledighetstrygden og dagpengene var avhengig av at mottageren var arbeidsfør og aktivt søkende etter arbeid. Sosialpengene bunnet i en eldre tradisjon med økonomisk støtte ytt av lokale enheter og kirken. Men den økende arbeidsledigheten og langtidsarbeidsledigheten førte til en situasjon der en rekke mennesker ikke hadde rett på nok arbeidsledighetstrygd eller dagpenger til å holde til livets opphold. Denne situasjonen ble ytterligere forvansket fordi det i mange tilfeller dreide seg om familier med bare en forsørger (Knuth 2007a:3-4).

Henvist til også å måtte benytte seg av ordningen med sosialstøtte oppsto det en situasjon der mange måtte forholde seg til to kontorer der ingen av de to relevante institusjonene fullt ut tok ansvaret for å reintrodusere den arbeidsløse på arbeidsmarkedet (Knuth 2007a:4).

Den historiske bakgrunnen og begrunnelsen for disse to støtteordningene er forskjellige. Arbeitsledighetstrygd og dagpenger var en videreføring av den bismarckske velferdsmodellen, et forsikringssystem mot tapt arbeidsinntekt. Arbeitsledighetstrygd og dagpenger er dermed ment å være en erstatning for arbeidsinntekt. Denne blir opptjent gjennom arbeid og beregnes prosentvis ut fra den tidligere arbeidsinntekten. Dette er nøye knyttet til den bismarckske tankegangen om universelle innbetalinger og en direkte sammenheng mellom inntekt og innbetalinger,

og innbetalinger og utbetalingene man ville ha rett på. Selv om disse ikke lenger er finansiert utelukkende gjennom egne innbetalinger fra arbeiderne, har Tyskland noe uvanlig holdt arbeidsrelaterte innbetalinger og generelle skatteinntekter adskilt i forhold til finansieringen av utgiftene knyttet til tiltak i forbindelse med arbeidsledighet (Knuth 2007a:4).

Sosialstøtte er ikke en opptjent rettighet. Den er en del av ordningene som har til hensikt å lette sosial nød. Sosialstøtte er ikke avhengig av noen tidligere innsats på arbeidsmarkedet, men er tilgjengelig for alle som oppfyller visse krav om å være trengende. Disse to ordningene med arbeidsledighetstrygd og dagpenger på den ene siden og sosialstøtte på den andre representerer altså to radikalt forskjellige retninger innenfor et velferdsperspektiv. Den første er bygget på og er en videreføring av et forsikringssystem som skulle sikre arbeiderne et tilnærmet likt levesett i tilfelle de ble rammet av arbeidsløshet. Den andre er et tiltak for å lette sosial nød og er ikke avhengig av noen tidligere opptjening av rettigheter. Det er også viktig å understreke at sosialstøtte ikke er et tiltak utelukkende beregnet på arbeidsledige, den omfatter også de som er i arbeid men hvis inntekt er lav nok til at de allikevel oppfyller visse krav som trengende (Knuth 2007a:5).

Reformen var altså intendert å skulle sikre brukerne en førstelinjetjeneste og én dør å forholde seg til. Dette skulle skje gjennom at det Føderale Byrået for Arbeidsformidling parallelt med sin tradisjonelle oppgave med å administrere forsikringsordninger knyttet til arbeidsløshet, skulle administrere økonomisk basisstøtte til de arbeidsledige. Kommunene skulle yte støtte i forbindelse med sosiale og andre relaterte tjenester. Denne ordningen skulle gjelde ut 2006, mens fra 2007 skulle de lokale grenene av Byrået være fri til selv å kjøpe disse tjenestene fra den de måtte ønske av offentlige eller private produsenter. Dette var både regjeringens og Hartz-kommisjonens intensjon. Den endelige utformingen av reformen ble seende ganske anderledes ut (Knuth 2007a:8).

Dette skyldtes en politisk drakamp som utspilte seg i Bundestagen og Bundesrat og dens påfølgende kompromiss. Bundestagen, det tyske parlamentet, og Bundesrat, den føderale tyske sammenslutningen av delstater, hadde ulik politisk majoritet. Kristeligdemokratene ønsket at de regionale enhetene skulle ha det fulle ansvaret for å

administrere støtte til inntekt samt tjenester i forbindelse med arbeidsmarkedet for personer som ikke hadde opparbeidet seg noen rettigheter i forbindelse med tidligere arbeid. Denne løsningen ville ha gitt delstatene stor makt over hvordan ordningen ville ha blitt endelig utformet (Knuth 2007a:8-9).

I stedet for å oppfylle ”en dørs-prinsippet” og tankegangen om ett ”jobbsenter” som de arbeidssøkende skulle forholde seg til, er tjenestene fordelt mellom to forskjellige institusjoner slik som før. Den andre linjen av tjenester er blitt mye større. I tillegg har de offentlige arbeidsformidlingstjenestene nå to linjer, og den siste eksisterer det tre forskjellige former av. 351 kommuner har opprettet lokale kontorer i samarbeid med det Føderale Byrået for Arbeidsformidling. 69 kommuner er erklært eksperimentelle og har rett til å administrere det nye utbetalings- og aktiveringssystemet alene frem til 2010. For 19 territorier ble tillatelse til at de regionale enhetene selv skulle administrere det nye systemet hverken søkt om eller gitt. Man kom heller ikke kom frem til noen ordning i forhold de nye lokale kontorene. Der blir forpliktelsene knyttet til inntektsstøtte samt arbeidsformidling og de knyttet til kostnader relatert til bosted og sosiale tjenester håndtert separat. I disse 19 regionene eksisterer det ikke bare to dører, men flertallet av de arbeidsløse må oppsøke begge. I resten av landet må de som opplever at arbeidsledighetstrygden eller dagpengene ikke strekker til oppsøke et andre kontor (Knuth 2007a:8-9).

Arbeidsledigheten i Norge har generelt vært lav og har siden slutten av 1990-tallet ligget på rundt 3 prosent. Dette er i kontrast til Tyskland, der arbeidsløsheten lå på 10,3 prosent i 2001 etter å ha gått ned fra 12,7 prosent i 1997 etter et oppsving i økonomien i forbindelse med den ”nye økonomien”. Arbeidsløsheten representerer altså ikke det store problemet i Norge som det gjør i Tyskland. Norge har hatt en tradisjonell tredeling innenfor offentlig sektor av tjenester og ordninger knyttet til arbeidslivet. Aetat har vært det nasjonale organet for arbeidsformidling, Rikstrygdeverket har stått for utbetalinger i forhold til opptjente rettigheter og i forbindelse med uførhet, og sosialkontorene har hatt som oppgave å lette sosial nød. Uheldigvis førte denne tredelingen av ansvar til at man fikk et problem med brukere hvis situasjon falt utenom de forskjellige ordningenes kjernefelt, og dermed ikke oppnådde å få den nødvendige hjelp noe sted. De falt mellom to stoler. Alternativt ble

brukerne fanget inn av det første stedet de henvendte seg for å få hjelp og oppnådde dermed ikke å få den hjelpen mest relevant til sin livssituasjon. De største problemene av denne typen oppsto i gråsonen mellom Aetat og Rikstrygdeverket og besto av mennesker for syke til å arbeide men for friske til å kvalifisere til uføreytelser. Rehabiliteringstiltak ble forsøkt benyttet, men ofte endte de tilhørende denne gruppen allikevel opp som mottagere av ulike uføreytelser. Rehabilitering gikk fra å være Rikstrygdeverkets ansvar til å høre inn under Aetat i løpet av 1990-tallet (Knuth 2007a:1; Overbye 2007a:1-2).

I 2005 vedtok Stortinget å slå sammen Rikstrygdeverket og Aetat til en organisasjon, og traff dermed en beslutning som ville medføre en av de største omstruktureringene av velferdstjenester i Norge noensinne. Aetat hadde kontorer både på regionalt og lokalt plan og var ansvarlig for administreringen av arbeidsledighetstrygd og tjenester ment å aktivisere alle som søkte etter arbeid. Aetat har beholdt sitt ansvarsområde men vil gjennom sammenslåingen med Rikstrygdeverket bli en del av en organisasjon som i tillegg har ansvaret for alle andre trygdeytelser i Norge. Sosialkontorene har vært kommunenes ansvar, og har delvis vært finansiert gjennom kommunenes egne skatteinntekter og delvis gjennom en blokkbevilgning fra staten. Dette skal fremdeles være tilfelle, men Stortinget har vedtatt at kommunene og det nye NAV-direktoratet skal sette opp kontrakter for å samordne ytelsene og tjenestene de to organisasjonene administrerer. Sosialkontorene og NAV skal fra nå av holde til i samme bygning, i samsvar med ”en dørs-prinsippet” (Overbye 2007a:2-3).

1.4 Innhold

I kapittel 2 beskrives perspektivene som skal benyttes i analysen. Dette er instrumentelt perspektiv og institusjonelt perspektiv. Innenfor instrumentelt perspektiv vil hierarkisk-instrumentelt perspektiv og forhandlingsperspektivet benyttes. Innenfor institusjonelt perspektiv vil kulturelt perspektiv og myteperspektivet redegjøres for. Ut fra disse perspektivene vil det ses på hvilke forventninger som kan dannes i forhold til senere funn i analysen.

I kapittel 3 redegjøres det for de empiriske hovedtrekkene. Kapitlet har en todelt utforming. I den første delen vil Hartz-reformen slik denne ble innført i Tyskland bli grundig beskrevet. I kapitlets andre del sees det på NAV-reformen og dens gjennomføring i Norge. De empiriske hovedtrekkene vil inkludere reformenes innledende fase, den politiske prosessen, den endelige gjennomføringen og noen av implikasjonene av dette.

I kapittel 4 analyseres de empiriske hovedtrekkene ved hjelp av perspektivene presentert i kapittel 2. I denne analysen vil de empiriske hovedtrekkene sees ut i fra innholdsmessig og strukturelle aspekter og de organisasjonsteoretiske perspektivene vil benyttes som forklaringsfaktorer og for å belyse funnene.

I kapittel 5 oppsummeres hovedfunnene og de analytiske hovedtrekkene. Disse følger tema og problemstilling.

2 Teorier om organisering av offentlig virksomhet

2.1 Instrumentelt og kulturelt perspektiv

2.1.1 Teoretiske perspektiver

I et instrumentelt perspektiv er det den formelle strukturen i organisasjonen er avgjørende for organisasjonens virksomhet. Det er den formelle strukturen som avgjør utfallet av organisasjonens virksomhet heller enn sosiopolitiske verdier som prosessen og deltagerne eller organisasjonens identitet. Fra et instrumentelt perspektiv er organisasjonen et redskap for ledelsen for å få gjennomført sine mål. Mål er ofte forbundet med en instrumentell tenkemåte og skal være klare og kunne brukes til å evaluere organisasjonen på. Innenfor tankeretningen om New Public Management har måloppnåelse blitt knyttet til sanksjoner. Mangel på måloppnåelse har ledet til negative sanksjoner (Peters 2005:17; <http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=128798>; <http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=137620>).

I et kulturelt perspektiv oppfattes mål som en kilde til motivasjon eller dedikasjon. Her er målene mer uformelle. De oppstår gjennom en utviklingsprosess med vekselvirkning mellom formelle og uformelle mål. Mål opptrer her som støttende, integrative og vedlikeholdende for organisasjonen. I et kulturelt perspektiv har man fokus på de indre sosiale effektene av uformelle mål, og er skeptisk til de instrumentelle effektene av formelle mål. Man understreker også viktigheten av sosiale nettverk og læring i sosiale situasjoner samt selvrealisering (<http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=128798>; <http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=137620>). *Logic of appropriateness* er et perspektiv med elementer fra kulturell teori. Dette perspektivet kan være med på å forklare oppførselen til ansatte innenfor en organisasjon. Ifølge logic of appropriateness tar organisasjoner og ansatte på seg roller passende for organisasjonen gjennom å følge reglene og prosedyrene bedømt å være korrekte i en bestemt situasjon. Det viktige er å definere hva som er passende oppførsel. Regler kan følges selv om konsekvensene er negative for individet eller organisasjonen. Men hva som er passende trenger ikke å være knyttet til et reglement.

Det kan også avspeile andre hensyn, som forhandling, samarbeid og konsensusbygging (Christensen og Røvik 1999:159-161).

2.1.2 Hierarkisk-instrumentelt perspektiv

Innenfor instrumentell teori finner man to perspektiver som kan hjelpe til å forklare aktørers handlemåter, hierarkisk-instrumentelt perspektiv og forhandlingsperspektivet. Ifølge et hierarkisk-instrumentelt perspektiv vil aktørenes mulighet for deltagelse i en beslutning avgjøres av aktørenes plassering vertikalt i organisasjonen (Haugneland 2006:7). I et hierarkisk-instrumentelt perspektiv vektlegges homogenitet, rasjonelt design og kontroll blant politiske og administrative ledere. Endringer betraktes som et resultat av ledelsens vilje, der valgene som er tatt underveis i prosessen reflekterer ledelsens mål og forventninger. Ledelsen antas også å ha tilgang til midler som kan bidra til å kontrollere ulike deler av reformprosessen, som hvilke aktører som gis innpass og hvilken organisasjonsteori som gjør seg gjeldende (Christensen 1994:23; Finnerud-Nielsen 2007:8; Roness 1997:63).

Ved å betrakte Hartz-reformen ut i fra et instrumentelt perspektiv, vil reformens suksess avhenge av i hvilken grad den har lyktes i å oppfylle målene som ble satt. I og med at organisasjoner ifølge et instrumentelt perspektiv er utelukkende et redskap for de styrende, er de styrende avhengige av at Hartz-reformen formet organisasjonene til et resultat lik det som var ønsket. Hvis det endelige resultatet ble anderledes enn politikerne ønsket ville dette bety en organisasjon som oppførte seg anderledes enn tiltenkt fordi det i et instrumentelt perspektiv er det den formelle strukturen som avgjør organisasjonens virksomhet.

Sett i et hierarkisk-instrumentelt perspektiv kan man forvente at prosessen som ledet frem til Hartz-reformen var forholdsvis lukket. Deltagerne var begrenset og valgt ut på grunnlag av kriterier som ga god grunn til å forvente at de ville nå konklusjoner som regjeringen ville si seg enig i. Midlene regjeringen her hadde til sin disposisjon var at det var den som hadde mandatet til å opprette en komité. Det var også regjeringen som hadde mandatet til å instruere komiteen i forhold til hvilken organisasjonsteori den skulle basere forslag til endringer på.

To forventninger til Hartz-reformen blir i følge hierarkisk-instrumentelt perspektiv:

i. Sentralregjeringen ønsket å styrke sin egen kontroll over regimet av velferdstjenester knyttet til arbeidsledighet.

Sentralregjeringen var ikke tilfreds med organiseringen av ytelser og tjenester for de arbeidsledige. Reformen var i tillegg til en omlegging av disse også et forsøk på å legge flere av dem under et føderalt organ og gjennom dette under den mer direkte kontrollen til sentralregjeringen.

ii. Den nedsatte kommisjonen ville bestå av medlemmer som kunne forventes å ha et syn på reformen som stemte overens med regjeringens eget.

Regjeringen ville velge personer der personlige egenskaper eller offentlige roller indikerte at deres holdninger til reformen ville ha likhet med regjeringens.

NAV-reformen involverte i mindre grad dette økte ønsket om styring og kontroll fra politikernes side fordi det ikke var en skandale som ga støtet til reformen. I Norge kan reformen heller oppfattes som et uttrykk for et spenningsforhold mellom regjering og Storting. I den situasjonen Norge lenge hadde vært i på dette tidspunktet med en serie mindretallsregjeringer opplevde man i økende grad et fenomen beskrevet som at Stortinget opptrådte som regjering. Dette skjedde ved at Stortinget i stadig større grad tok på seg oppgaver tradisjonelt tillagt den utøvende makt. Dette var det som hendte ved at Stortinget tok initiativ til denne reformen. Så heller enn at Stortinget søkte et instrumentelt mål gjennom økt kontroll og styring over velferdsetatene kan det være at Stortinget søkte et instrumentelt mål gjennom økt styring og kontroll på bekostning av regjeringen.

Ut fra et hierarkisk-instrumentelt perspektiv er det mulig å rette to ulike sett forventninger til den innledende prosessen av NAV-reformen i Norge. Det første er at regjeringen i Norge ville ønske å handle på samme måte som det er blitt antatt av regjeringen i Tyskland. Begrense antallet deltagere i beslutningsprosessen og legge sterke føringer i forhold til utredningen. Men i og med at det ikke var regjeringen men

Stortinget som var initiativtageren til reformen i Norge, kan det være at regjeringen følte seg mindre investert i utfallet av utredningen. Av den grunn kan regjeringen i mindre grad ha benyttet seg av kontrollmidlene til dens disposisjon. Ved i stedet å plassere Stortinget i ledelsens sted kan dette i hierarkisk-instrumentelt perspektiv illuminere enkelte deler av prosessen. Stortinget ville da kunne forventes å benytte sine kontrollmetoder overfor regjeringen for å få en reform som tilsvarte den Stortinget ønsket.

To forventninger til NAV-reformen ut fra hierarkisk-instrumentelt perspektiv blir i så tilfelle:

- i. **Stortinget ville ønske å gjennomføre reformen på tross av eventuelle innsigelser eller motargumenter.**

Stortinget ville ønske å gjennomføre reformen selv i en situasjon der det ble forelagt dem analyser og utredninger som talte imot hensiktsmessigheten i en slik reform.

- ii. **Stortinget ønsket en reform basert på en forhåndsbestemt overordnet organisasjonsmodell og organisasjonsteori og ville være lite interessert i vurdere alternative løsningsmodeller.**

Presentert med andre løsningsmodeller ville Stortinget være lite villige til å vurdere andre enn sin egen og fortsatt foretrekke denne.

Ved å så klart ha festet seg ved metode og teori på forhånd viser Stortinget igjen tendenser til det fenomenet det tidligere ble referert til, en slags påtagning av regjeringens rolle. I dette tilfellet fordi det ifølge vanlig hierarkisk-instrumentell teori ville ha vært regjeringen som hadde innehatt denne ledelsesposisjonen med sterke meninger og føringer for å få gjennomslag for disse. Organisasjonsteorien det her refererer til er selvfølgelig New Public Management-inspirerte synspunkter, men også andre tankeretninger kan trekkes frem. Nå er det lite trolig at stortingspolitikkerne satte seg ned og grundig analyserte nøyaktig hvilke elementer fra hvilke organisasjonsteorier som lå til grunn for den løsningen de ønsket, men disse trenger ikke å være bevisste for å inspirere. Ved siden av kjente begreper som kommer tydelig

frem som New Public Management berører også reformen i sin kjerne sentralisering og den nye tankeretningen om å spesialisere etter prinsipp heller enn sektor.

Sentralisering innebærer her en overføring av lokale oppgaver til et statlig nivå. Stortingets opprinnelige ønske for reformen involverte en sammenslåing av alle tre etatene, inkludert den kommunale sosialtjenesten. Dette ville ha betydd et enormt skifte av økonomiske ressurser og oppgaver av politisk betydning fra kommunene til staten. Stortingets opprinnelige plan kan dermed sammenlignes med den som ble forsøkt gjennomført i Tyskland. I disse innledende forventningene til reformene ut fra et hierarkisk-instrumentelt perspektiv kan det sees visse likheter. Det er et ønske om økt styring og kontroll hos organene som tok initiativ til reformen. Dette kan gi hint i forhold til den politiske prosessen som fant sted før de endelige vedtakene ble gjort. For å selv øke sin evne til styring og kontroll må dette nødvendigvis skje på bekostning av en annens evne til det samme.

Sett fra et hierarkisk-instrumentelt perspektiv skapes det i utgangspunktet en forventning om likhet mellom de to reformene i antallet aktører og i forhold til føringer fordi det forventes at begge regjeringer vil være interessert i å kontrollere prosessen. Siden NAV-reformen imidlertid var mindre regjeringens hjertebarn enn Stortingets skapes det her en forventning om en mulig forskjell på dette området. Regjeringen vil i utgangspunktet være mer interessert i en grundig utredning av mulige løsninger i forhold til problematikken med fleretatsbrukerne heller enn å ha dannet seg en mening på forhånd om hvordan dette best kan gjøres. Det kan også være at det fra regjeringens side av ulike grunner eksisterte et ønske om å beholde den eksisterende ordningen og at regjeringen beregnet at stivhengighet hos aktørene ville gi høy sannsynlighet på dette punktet. Dermed kunne regjeringen uten å gi føringer som gikk imot Stortingets uttrykte ønske ha god mulighet for oppnå det resultatet den ønsket.

To forventninger om forskjeller mellom reformene ut fra et hierarkisk-instrumentelt perspektiv:

- i. Både Hartz-reformen og NAV-reformen ville møte politiske vanskeligheter eller konflikter i form av motstand eller uenighet fra andre organer med politisk makt.**

Forsøket på et skifte i maktbalansen ville føre til et spenningsforhold mellom partene eller motstand fra den andre parten.

ii. Disse uenighetene vil ha innvirkning på den endelige utformingen av reformen.

Spenningsforholdet mellom ulike politiske organer vil ha betydning for reformens endelige utforming.

Dette skaper til sammen tre sett med forventninger til reformene og mulige likheter mellom dem. Disse beskriver et spenningsnivå i Tyskland mellom statlig og lokalt plan og i Norge mellom statlig og lokalt plan og mellom den lovgivende og den utøvende grenen av statsmakten.

Tankegangen om New Public Management spilte en viktig rolle i begge disse to reformene. Den er å finne i forbindelse med ideen om økt sentralisering. Sentralisering er i New Public Management et verktøy som kan som oppnå flere ulike mål som er i tråd med tankeretningens idealer. Sentralisering kan bidra med økte effektiviseringsgevinster, kostnadene akkumulert av en organisasjon synker fordi oppgavene utføres på ett eller færre steder. I tillegg bedrer sentralisering muligheten for kontroll fordi styringskjedene blir tydeligere og organisasjonens virksomhet derigjennom lettere kontrollerbar. Dette også fordi styringskjedene blir kortere og fordi sentralisering ofte bringer et område mer direkte under rikspolitikernes kontroll.

2.1.3 Forhandlingsperspektiv

I de tilfeller der man kan observere mer forhandling har det vært ulike maktforhold som har vært avgjørende for prosessen (Haugneland 2006:7). En rasjonell analyse er sjelden tilstrekkelig for utfallet av en beslutningsprosess. Dette er delvis fordi det er sjelden at en offentlig organisasjon har klare og stabile mål slik det er påkrevd i en rasjonell analyse. Dette åpner opp for en situasjon der maktforholdene er viktige. Organisasjonens struktur reflekterer maktfordelingen i organisasjonen. Reorganisering representerer dermed på denne måten en kamp om makten i organisasjonen (Olsen 1988). Aktørene handler her formålsrasjonelt ut av egeninteresse. Interessehevding,

kompromiss og forhandling blir sentralt i beslutningsprosessene og eventuelle endringer tolkes tilbake til dette (Christensen m. fl. 2004:14,40; Roness 1997:70).

Ved å benytte et forhandlingsperspektiv på Hartz-reformen vil det fremkomme om denne var et resultat av forhandling, kanskje et politisk kompromiss. Stor grad av forhandling vil tyde på at det er maktforhold som har vært avgjørende for prosessen heller enn en rasjonell analyse. Dette betyr ikke at en rasjonell analyse ikke har spilt inn, men at det har vært andre faktorer som har vært utslagsgivende for reformen. Disse faktorene er i et forhandlingsperspektiv maktfordelingen mellom partene i reformen. I et tilfelle der man finner svært stor del av forhandling vil forhandlingsperspektivet være særlig aktuelt. Det kan her benyttes til å belyse viktige sider av prosessen.

I Tyskland var det et kompromiss mellom den føderale lovgivende forsamlingen og den lovgivende forsamlingen for forbundsstatene i forbindelse med innføringen av Hartz-reformene. Dette kan tyde på en høy grad av forhandling mellom partene. Dette har implikasjonen at maktforhold var avgjørende i gjennomføringen av Hartz-reformene, kanskje på bekostning av rasjonell analyse. Forventningene dannet til prosessen rundt Hartz-reformene blir da at det var til dels store uenigheter mellom partene omkring reorganiseringen. Mulige uenigheter i en beslutningsprosess kan bunne i alt fra politiske forskjeller til uenighet om problemforståelse eller løsninger. Det kan også være et resultat av et ønske om skifte av makt mellom forsamlingene.

To forventninger til prosessen rundt Hartz-reformen ut fra et forhandlingsperspektiv blir da:

i. Maktfordelingen mellom partene skulle på viktige punkter i reformen vise seg å være mer betydningsfull enn rasjonell analyse.

Reformen vil bære preg av politiske kompromisser på måter som gjør at den på enkelte vis fremstår som mindre rasjonell og sammenhengende.

ii. Det var dyptgående uenigheter mellom de to forsamlingene i forbindelse med sentrale punkter i reformen.

Det var av stor viktighet for begge parter å få gjennomslag for sine synspunkter fordi reformen involverte temaer og konsekvenser av betydning for dem begge.

I Norge involverte reformen det som kan beskrives som et kompromiss mellom regjeringen og Stortinget. Stortinget hadde opprinnelige ønsket en reform som besto av en sammenslåing av alle tre etatene. Regjeringens opprinnelige forslag beskrev en ordning i all likhet tilsvarende den allerede eksisterende, med en tredelt ordning. Løsningen man til slutt kom til enighet om var en sammenslåing av to etater med et nærmere samarbeid med den tredje. Dette kan beskrives som et kompromiss. Forhandlingsperspektivet kan dermed sees på som å være aktuelt i forhold til den norske reformen. Ut fra et forhandlingsperspektiv ble den norske reformen igangsatt vel så mye ut fra maktforhold som på bakgrunn av rasjonell analyse. En tredje aktør med politisk makt i den innledende fasen av reformen var politikerne på det lokale nivået. Disse hadde riktignok ikke noen direkte rett til å ta avgjørelser forbundet med reformen i denne fasen men innehar en såpass innflytelsesrik rolle i norsk politisk liv at det er tegn som tyder i den retning at vissheten om denne makten spilte inn på rikspolitikernes beslutninger.

To forventninger til prosessen rundt NAV-reformen ut fra et forhandlingsperspektiv blir da:

i. Reformen vil bære preg av at maktforhold heller enn rasjonell analyse har dannet grunnlaget for deler av utformingen.

Deler av reformens utforming vil bare gi mening hvis de betraktes som et resultat av politiske kompromisser heller enn som et resultat av rasjonell analyse.

ii. Reformen vil på sentrale punkter bære preg av at politiske hensyn er tatt.

Beslutninger i forbindelse med reformen vil ha blitt tatt med et henblikk på maktforhold.

Ved å benytte et forhandlingsperspektiv på den norske og den tyske reformen fremgår det forventninger om betydelige likheter på dette punktet. I begge land spilte kompromisser mellom politiske parter i prosessen en betydningsfull rolle. Dette tyder på en høy grad av forhandling mellom de politiske partene angående reformen.

Maktforhold, ikke bare rasjonell analyse kan forventes å ha vært viktig for utviklingen av reformene. Dette kan ha hatt konsekvenser for logikken i utformingen og i hvilken grad reformene samsvarer med det opprinnelige konseptet og hvordan reformene er tilpasset problemene de er ment å løse. Politiske kompromisser basert på maktforhold kan være viktige for å forklare endringer fra den innledende fasen og tilsynelatende motstridende eller ulogiske trekk ved reformen. Ved å benytte et forhandlingsperspektiv trekker dette i forgrunnen betydningen av politiske maktforhold og kompromisser ved et vedtak eller bestemmelser i forbindelse med en reform. I vedtakene forbundet med disse reformene av velferdstjenester later politiske kompromisser å ha spilt en særdeles sentral rolle.

To forventninger til likheter mellom reformene ut fra et forhandlingsperspektiv er:

- i. **Både Hartz-reformen og NAV-reformen ville gjennomgå grunnleggende endringer som følge av politiske kompromisser.**

Fra den opprinnelige ideen til reform og det skisserte utkastet ville reformen eller endringene som ble foreslått gjennomgå betydelige forandringer hva angikk innholdsmessige og strukturelle aspekter grunnet uenigheter mellom ulike politiske aktører.

- ii. **Endringene som følge av den politiske prosessen ville for en stor del kunne attribueres til politiske forhold heller enn rasjonell analyse tilknyttet spørsmålet om best mulig omstrukturering.**

Mange av endringene ville kunne føres tilbake til politiske hensyn og politiske maktforhold som hadde lite med et overblikk over helheten i utformingen av reformen å gjøre.

2.1.4 Kulturelt perspektiv

Kulturelt perspektiv er et perspektiv innenfor institusjonell teori. I dette perspektivet vil man anta en mer åpen beslutningsprosess enn tilfellet er i instrumentelt perspektiv (Haugneland 2006:7-8). Preferanser er i kulturelt perspektiv hverken endelig gitte på forhånd eller uforanderlige. Dette betyr at studiet av preferanser er viktig for å tolke en beslutningsprosess da disse kan ha forklarings effekt utover aktørenes innledende

preferanser. Dette skiller seg skarpt fra det instrumentelle perspektivet der preferanser betraktes som gitte, personlige og uforanderlige (Haugneland 2006:20).

Ifølge et kulturelt perspektiv vektlegges en åpnere beslutningsprosess. I dette ligger det i at flere aktører deltar i prosessen og at færre føringer legges i forhold til aktørene. I et kulturelt perspektiv kan en slik lukket beslutningsprosess sees på som å ikke gi aktørene mulighet til å forandre sine preferanser ved å oppnå nye innsikter rundt spørsmålet. En av fordelene med en bred beslutningsprosess er at man får mange ulike innspill som belyser forskjellige sider ved problemstillingen som skal utredes. At en slik mer åpen beslutningsprosess ble valgt bort i den innledende fasen av Hartz-reformen kan ha hatt betydning ved at viktige sider ved reformen og mulige vanskeligheter ikke ble belyst. En ytterligere fordel ved bredere beslutningsprosesser er aktører at som vil være direkte involvert i reformen får en sjanse til å bli hørt.

Hartz-reformen vil medføre et tettere og nærere samarbeid mellom to etater. Byrået for Arbeidsformidling og sosialetaten er begge organisasjoner med lang historie der man kan forvente distinkte kulturelle tradisjoner. Dette kan lede til vanskeligheter i samarbeidet. Dette er et spørsmål som i liten grad ble behandlet i den innledende fasen av Hartz-reformen. Uformelle regler og mål i en organisasjon bygges opp over tid og kan være en tidkrevende og problematisk prosess å endre, hvis dette i det hele tatt lar seg gjøre. Stiavhengighet spiller også inn. Stiavhengighet beskriver et fenomen der man holder seg til det vante og tar avgjørelser og gjennomfører beslutninger på grunnlag av vane. Man følger formelle og uformelle prosedyrer på samme måte som dette alltid er blitt gjort. Det kan allikevel dannes en tentativ forventning om endringer.

Hartz-reformen kan sees å forårsake kulturelle endringer på to måter. Den ene er den økte kontakten mellom de to etatene. I spenningspunktet mellom to ulike kulturelle tradisjoner kan det utvikle seg en ny, felles kulturell tradisjon som vil erstatte den gamle. Dette kan skje på flere områder der de to etatene må samarbeide. Den andre er at tjenestene har forandret seg innholdsmessig. Dette kan bringe et skifte da redefineringen av en av ytelsene kan forårsake holdningsendringer. Ikke bare reglene for ytelsen har forandret seg, men også selve *innholdet* av ytelsen. Dette er en refleksjon av en av politikernes hovedbegrunnelser for reformen. Denne betraktningen kan sees som et godt grunnlag for en forventning om endring av kulturell tradisjoner.

To forventninger til Hartz-reformen ut fra et kulturelt perspektiv vil da være:

i. Hartz-reformen vil lede til kulturelle endringer i velferdstjenestene.

Etter gjennomføringen av Hartz-reformen vil man kunne observere en endring av praksis i velferdstjenestene knyttet til arbeidsledighet som kan tilskrives kulturelle forandringer.

ii. Kulturelle endringer som følge av Hartz-reformen vil i visse henseender reflektere politikernes ønsker.

De endringene i uformelle mål og prosedyrer som Hartz-reformen har medført vil gjøre at disse i større grad vil være i samsvar med politikernes intensjoner for reformen.

Ut i fra et kulturelt perspektiv vil man i større grad forvente å finne ulike hensyn tatt med i forarbeidet til den norske reformen. Dette fordi den norske beslutningsprosessen var mer åpen og involverte flere aktører. Den første utredningen som ble foretatt i Norge involverte samtlige statlige organer som ville ha blitt påvirket av reformen, herunder departementer og alle ytre etater (Kruuse Meyer 2005:2). I et kulturelt perspektiv vil man altså gjennom en åpnere prosess i større grad kunne forvente å ha kartlagt eventuelle utfordringer i forbindelse med reformen. Dette er en fordel fordi disse utfordringene da kan inngå i begrunnelsesgrunnlaget for tilnærmingen til reformen eller andre løsninger. Selv om hensynene man fant kanskje ikke ble utslagsgivende for selve reformen, vil det i gjennomføringen av en reform alltid være en fordel å kunne imøtese vanskeligheter heller enn at de kommer uforutsett.

Ut fra et kulturelt perspektiv vil man også i Norge kunne forvente konflikter tilknyttet forskjeller i kulturelle tradisjoner. I Norge vil kanskje denne problemstillingen være enda mer utpreget da to etater med lang og særegen historie vil slås helt i sammen og vil måtte samarbeide tett med en tredje etat som også har lange tradisjoner. Utfordringene tilknyttet motstridende stivhet kan bli mange. Dette temaet ble også behørig behandlet i den innledende fasen av reformen. Aktører sentrale innenfor etatene var en del av prosessen. Politikerne skulle senere gi uttrykk for bekymring i forbindelse med dette spørsmålet når det gjaldt innføringen av reformen. Det kan imidlertid også her settes frem en forventning om forandringer av

kulturelle tradisjoner. Som i Tyskland er det trolig at det med tiden vil utvikle seg felles tradisjoner på de områder der de ansatte kontinuerlig vil samarbeide. I Norge betyr dette de områdene som vil kreve høy grad av faglig kontakt mellom profesjonene fra det tidligere Rikstrygdeverket og det tidligere Aetat, samt de områdene der de ansatte i det nye NAV vil samarbeide med sosialtjenesten.

Mens det i Tyskland er innholdsendringen i en ytelse som er forventet å være en umiddelbar årsak til kulturelle endringer, er det i Norge strukturelle endringer som kan betraktes som grunn til å forvente snarlige skifter i kulturelle tradisjoner. Kasteballproblematikken var selve begrunnelsen for reformen. Med en sammenslåing av to etater og et nærmere samarbeid med den tredje faller mye av grunnlaget for en slik problematikk bort. Det kan derfor forventes en holdningsendring blant de ansatte på dette punktet. Nå som det ikke lenger eksisterer uklare ansvarsområder mellom Aetat og Rikstrygdeverket og det ikke er økonomiske insentiver for å sende brukeren videre vil man forvente en annen innstilling hos de ansatte. Det samme kan forventes å være tilfelle i forhold til de resterende fleretatsbrukere som også har tilhørighet til sosialtjenesten og innad i sosialtjenesten selv. Gjennom opprettelsene av partnerskapene har etatene fått større mulighet til å kunne samarbeide med hverandre og derigjennom kunne nå tilfredsstillende løsninger i forhold til fleretatsbrukerne.

To forventninger som kan rettes mot NAV-reformen ut fra et kulturelt perspektiv blir da:

i. De strukturelle endringene vil føre til et skifte i kulturelle tradisjoner knyttet til kasteballproblematikken innad i det nye NAV.

Sammenslåingen av Rikstrygdeverket og Aetat vil lede til nye kulturelle tradisjoner på dette området nå da å referere brukeren videre ikke er en mulighet eller en plikt.

ii. De strukturelle endringene vil føre til et skifte i kulturelle tradisjoner knyttet til kasteballproblematikken innenfor NAV og sosialtjenesten.

Partnerskapene som skal opprettes vil føre til økt samarbeid rundt fleretatsbrukerne. Gjennom dette vil det skje en endring i forhold til kulturen tilknyttet kasteballproblematikken nå da man har større anledning og mulighet til å komme til enighet angående løsninger og tiltak.

Forskjeller mellom Tyskland og Norge ut fra et kulturelt perspektiv når det gjelder beslutningsprosessene forventes da å være at disse i ulik grad har gjort rom for innspill fra sentrale aktører. I Tyskland valgte man en lukket beslutningsprosess som i mindre grad enn beslutningsprosessen i Norge involverte aktører som ville bli direkte påvirket av reformen. Sterke føringer ble lagt på aktørene i form av forhåndsbestemt valg av organisasjonsteori. I Norge valgte regjeringen å involvere flere aktører med færre føringer i tråd med kulturelt perspektiv om en mer åpen beslutningsprosess og størst mulig grad av ulike innspill. Dette kan igjen knyttes til ulik grad av forberedthet hos reformtakerne. En mer åpen beslutningsprosess med flere involverte aktører kan avdekke potensielle vanskeligheter knyttet til reformen og gjennomføringen av reformen med større effektivitet enn en lukket beslutningsprosess med færre aktører.

Felles for begge land ut fra et kulturelt perspektiv er at man må kunne forvente vanskeligheter knyttet til ulike tradisjoner i etatene. De etater som nå enten skal sammenslås eller samarbeide mye tettere har ulik historie, ulikt begrunnelsesgrunnlag og har hatt til dels svært ulike arbeidsoppgaver. Sammenslåing og nært samarbeid vil kunne bety mange utfordringer for alle involverte organisasjoner. Man kan i begge land forvente forandringer innenfor kulturen i etatene påvirket av reformen. I Tyskland vil dette være Byrået for Arbeidsformidling og den kommunale sosialtjenesten samt konsortiene. I Norge vil dette være den Nye arbeids- og velferdsforvaltningen, det gamle Aetat og Rikstrygdeverket, samt sosialtjenesten i kommunene gjennom partnerskapene. Disse forandringene kan imidlertid ta tid og det er uklart i hvilket tidsrom man kan forvente at utfordringer knyttet til ulik kultur vil bli avløst av en felles kultur. Det er heller ingen grunn til å tro at dette vil være prosess som vil favne over alle områder der det råder sprikende kulturelle tradisjoner på en gang. Det er fullt mulig at felles kultur kan utvikles på noen områder mens forskjellige kulturelle holdninger og stivhengighet kan henge igjen på andre i et ganske uoverskuelig tidsrom.

Følgende forventninger kan da rettes mot likheter mellom reformene i et kulturelt perspektiv:

- i. **I både Tyskland og Norge vil ulike kulturelle tradisjoner skape utfordringer for etatene i forhold til sammenslåing og samarbeid.**

I arbeidet med sammenslåingen og i konsortiene og partnerskapene vil man oppleve vanskeligheter knyttet til forskjellig kultur og ulik stivhengighet.

- ii. **Felles kulturelle tradisjoner vil utvikle seg innad i etatene som et resultat av reformene.**

Med tiden vil felles kulturelle tradisjoner utvikle seg i etatene berørt av reformen, spesielt på områder der det er hyppige kontaktflater mellom etatene eller tidligere ansatte i hver sin etat.

2.1.5 Myteperspektivet

Myteperspektivet er et institusjonelt perspektiv i likhet med kulturell teori. Ifølge myteperspektivet utvikles mål ut fra situasjoner og press fra omgivelsene. Mål sees på som ustabile og kan være flyktige. Dette perspektivet konsentrerer seg om symboler, ideer og visjoner som finnes innad i organisasjonen, altså hvilke oppfatninger det råder innad i organisasjonen om seg selv. I et myteperspektiv skal mål hovedsakelig ha symbolsk betydning og styrke organisasjonens legitimitet, ikke ha instrumentelle virkninger. Det er den formelle eller uformelle underliggende strukturen i organisasjonen som styrer beslutningsadferden. Ulike aktører kan oppfatte disse målene som rettet mot konkrete handlinger og ønske å operasjonalisere dem og benytte målene instrumentelt (<http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=137620>). Mens kulturperspektivet hovedsakelig er interessert i hvordan personer sosialiseres gjennom institusjoner er myteperspektivet opptatt av organisasjoner og i særdeleshet grupper av organisasjoner (<http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=128798>).

Organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser. Der møter de sosialt konstruerte normer, eller *myter*, for hvordan organisasjonen bør være. Bevisst eller ubevisst retter organisasjonene seg etter disse på tross av at det ikke nødvendigvis gjør dem mer effektive. I stedet foretas en slik innretting for å oppnå legitimitet fra omgivelsene, i form av oppbakking og aksept. Dette har den konsekvensen at selv svært forskjellige organisasjoner fremstår som like på overflaten. Myter er legitimerte og rasjonaliserte organisasjonsoppskrifter. De er basert på en tro at

organisasjonsoppskriften er begrunnet vitenskapelig og rasjonelt, når dette ikke er tilfelle. Gjennom institusjonalisering tas organisasjonsoppskriften til slutt for gitt som en god løsning og et eksempel til etterfølgelse. Et godt eksempel på dette er New Public Management og dennes overføring av ideer fra privat til offentlig sektor (<http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=128798>).

Ved å betrakte Hartz-reformen ut i fra et myteperspektiv vil man danne seg en forventning om at de to etatene som ble foreslått sammenført i jobbsentre vil ha svært ulike oppfatninger hva angår organisasjonenes oppgaver og verv. Etatene skal nå samarbeide tett i konsortier og oppgaver har blitt omfordelt mellom dem. For tyske rikspolitikere kan Byrået for Arbeidsformidling og sosialkontorene ha fremstått som til forveksling like, begge administrerte støtte til personer uten arbeid. Dette er ingen garanti for at organisasjonene oppfattet det likedan. Innad i organisasjonen kan det ha rådet en meget distinkt oppfatning om organisasjonens virke og begrunnelsesgrunnlag og en like distinkt oppfatning om hvordan dette skilte organisasjonen fra andre organisasjoner. Eksempelvis kan et slikt skille være mellom privat og offentlig sektor. Det er ikke vanskelig å tenke seg at organisasjoner innenfor offentlig sektor har en annen oppfatning om seg selv basert på dette punktet enn organisasjoner i det private næringsliv, og vice versa. Det samme prinsippet kan også benyttes i forhold til organisasjoner som alle tilhører offentlig sektor, at de oppfatter seg selv som spesielle og forskjellig fra de andre.

To forventninger ut i fra myteperspektivet til Hartz-reformen blir da:

i. Mytene tilknyttet Byrået for Arbeidsformidling og den kommunale sosialtjenesten vil være svært ulike.

Organisasjonene vil ha svært ulike oppfatninger om sine oppgaver og sitt begrunnelsesgrunnlag.

ii. Mytene vil skape utfordringer i forhold til den nye omfordelingen av oppgavene mellom etatene.

Mytene vil ha en innvirkning innenfor etaten på utførelsen av de nye oppgavene.

I Norge vil et myteperspektiv være enda mer aktuelt. I Norge er tre etater involvert i NAV-reformen, alle med lang og ærverdig i historie. I Norge er dessuten sammenslåingen av to av dem total. Ut fra et myteperspektiv kan man forvente at organisasjonene oppfatter seg selv som svært forskjellige fra de andre. Sett utenifra kan de betraktes som lite ulike. Alle er en del av den offentlige forvaltningen, alle administrerer velferdstjenester, alles tjenester og ytelser berører området arbeidsledighet. Oppfatningen innenfor organisasjonene selv kan imidlertid ha vært helt anderledes. Det kan være at det rådet meget bestemte oppfatninger om i hvilken grad mål og virke var særegne og skilte seg fra andre organisasjoner. Det vil i tillegg her hevdes at disse mytene er så utbredte og kan betraktes som å ha vært så suksessfulle at størsteparten av befolkningen i Norge umiddelbart ville kunne si seg enig og beskrive hva disse forskjellene består i. Dette underbygger ytterligere en antagelse om et slikt syn på organisasjonen i organisasjonen selv. I tillegg har Aetat i Norge hatt lite med utbetalinger til arbeidsløse å gjøre og dette gjør gapet mellom Aetat og Rikstrygdeverket og Aetat og sosialtjenesten enda bredere enn gapet mellom Byrået for Arbeidsformidling og sosialkontorene i Tyskland.

Følgende to forventninger kan da rettes mot NAV-reformen ut fra et myteperspektiv:

- i. Etatene involvert i reformen vil selv oppfatte seg som svært ulike de andre berørte etatene.**

Den enkelte etat involvert i reformen vil ha en forståelse av seg selv basert på sin særegenhet. Det vil ha dannet seg en myte rundt organisasjonen som gjør at den vil fremstå som svært forskjellig fra organisasjonene den nå skal sammenslås eller samarbeide nærmere med.

- ii. Mytene omkring etatene vil på enkelte punkter kunne være motstridende eller i konflikt med hverandre.**

Myten som er dannet rundt en etat kan stå i opposisjon til myten om en annen etat. Disse kan være sentrerte omkring mål som er ulike eller ikke harmonerer. Mytene kan også bare sterkt legge vekt på forskjellige mål og dermed komme i konflikt med hverandre.

Ut fra et myteperspektiv dannes det forventninger om både likheter og ulikheter mellom Hartz-reformen og NAV-reformen. Likheten er at begge reformene søker å forene etater med veletablerte myter gjennom sammenslåing og samarbeid. Ulikheten er at dette er mer fremtredende i Norge der man faktisk har vedtatt å slå to svært gamle organisasjoner sammen. Man burde derfor kunne forvente å finne flere vanskeligheter knyttet til denne problemstillingen i Norge enn i Tyskland. Men dette kompliseres ytterligere ved at det i Tyskland har skjedd en endring innad i etatene ved en omfordeling av oppgaver som følge av reformen. Mens det i Norge vil skje forandring i mytene som følge av en sammenslåing vil det i Tyskland skje en forandring som følge av en endring av etatenes innhold. Det blir her uttrykt en forventning om at mytene omkring etatene vil gjennomgå en forandring. I løpet av denne prosessen vil det imidlertid kunne oppstå mange utfordringer knyttet til myter som står i motsetning til hverandre. Mytene tilknyttet den gamle etaten kan også påvirke utføringen av nye oppgaver.

To forventninger til forskjeller og likheter mellom Hartz-reformen og NAV-reformen ut i fra myteperspektiv er:

- i. **I Norge vil konflikter tilknyttet myter være mer fremtredende enn i Tyskland fordi reformen er mer omsegripende i forhold til kontakt mellom tidligere og nåværende ulike etater.**

Utfordringer knyttet til myter vil være mer synlige i forbindelse med NAV-reformen enn med Hartz-reformen fordi man i Norge har valgt å fullstendig sammenføre to etater. Dette vil lede til mer åpenbar spenning mellom de ulike mytene enn i Tyskland der sammenkoblingen mellom etatene er begrenset til konsortier.

- ii. **I Tyskland vil mytene kunne forårsake underliggende spenninger i arbeidet med nye oppgaver i større grad enn i Norge.**

I Tyskland har man endret etatens oppgaver uten å endre etatens sammensetning av personale. Dette kan bety at den gamle myten tilknyttet etaten kan skape utfordringer i forhold til de nye arbeidsoppgavene uten at disse møtes av en motsvarende myte fra den tidligere forvaltningen.

2.2 Metoder og metodevalg

I denne oppgaven har jeg valgt å skulle gjennomføre en litteraturstudie med sekundæranalyse. Jeg har til oppgaven hatt tilgang på mye godt stoff. Jeg velger her spesielt å trekke frem Matthias Knuths arbeider om Hartz-reformen i Tyskland samt tekster tilknyttet den pågående evalueringen av NAV-reformen her hjemme. Av disse inngår Tom Christensens, Anne Lise Fimreites og Per Lægreids rapport om reformen som fremlagt på Milano-konferansen i 2006 og Einar Øverbyes tekster i tilknytning til dette. Med disse arbeidene som utgangspunkt har jeg valgt å gjennomføre en komparativ analyse. Jeg har sett på forskjeller og likheter mellom reformene og forsøkt å finne forklaringsfaktorer som kan kaste lys over hvorfor dette er.

For å sammenligne den tyske og den norske reformen har jeg tatt utgangspunkt i to aspekter, det strukturelle og det innholdsmessige aspektet. Det strukturelle aspektet omhandler hvordan velferdsreformen er strukturert. Hvordan selve strukturen blir hos organisasjonene som er påvirket av reformen, og hvorvidt det utviklet seg lokale jobbkontorer slik Hartz-kommisjonen gikk inn for. Jeg har på de punkter der reformen skilte seg fra de opprinnelige planene forsøkt å gjøre rede for hvorfor og hvilke andre strukturer som har kommet inn i stedet for dem. For å finne ut av det innholdsmessige aspektet må man se på hvorvidt reglene endrer seg når organisasjonene blir slått sammen. Man må også se på hvordan dette henger sammen med reformen. Det kan vær et resultat av reformens mål, et resultat av at opptil tre forskjellige yrkesgrupper er begynt å arbeide sammen, eller noe annet. Det kan også være mulig at det blir endringer i reglene, men at disse går på tvers av reformens intensjoner.

I mitt videre arbeid har jeg skaffet en grundig oversikt over målsettingene i Norge og Tyskland og sett nærmere på hvordan organiseringen etter reformen faktisk er blitt. På tross av at jeg vil se på dette i begge land, er det primært reformen i Tyskland som er mitt fokus. Det vil dermed være en betydelig skjevdeling til fordel for dette landet. Hovedtyngden i min analyse vil gå på den komparative delen. Jeg vil se på hvilke forskjeller det er i målsettingene mellom landene, hvilke forskjeller det er strukturelt, og hvilke forskjeller det er innholdsmessig. Deretter vil hovedtyngden innenfor den komparative delen igjen gå på forklaringsmessige faktorer, *hvorfor* dette er.

I den forbindelse har jeg valgt å benytte ulike perspektiver. Instrumentelt og kulturelt perspektiv er to perspektiver som kan hjelpe til med å belyse viktige sider ved reformene. Under instrumentelt perspektiv vil hierarkisk-instrumentelt perspektiv og forhandlingsperspektiv være særlig aktuelle. Jeg har også benyttet kulturelt perspektiv under og myteperspektiv under institusjonell teori. Instrumentelt perspektiv fremholder de formelle sidene ved prosessen og målene og kan være viktig for å oppnå en forståelse for overfor dette. Kulturelt perspektiv og institusjonell teori går på uformelle trekk ved organisasjonene. Dette kan være kulturelle tradisjoner og stivhengighet hos de ansatte eller det kan være mytene som omgir en etat. Dette er viktig for å ta rede på i hvilken grad uformelle trekk ved etatene vil ha betydning for reformen.

3 Tyskland og Norge

3.1 Målsettinger for Hartz-reformen

Det lå flere målsettinger til grunn for Hartz-reformene (Knuth 2007a:2):

1. Å modernisere styringen av og kontrollen over Byrået for Arbeidsformidling, samt kundebehandlingen gitt av denne organisasjonen. Byrået for Arbeidsformidling hadde tradisjonelt vært ansvarlig for å administrere stønader for arbeidsløse, rådgivning og formidle arbeid. I tillegg hadde Byrået ansvaret for å iverksette arbeidsmarkedstiltak.
2. Å introdusere nye former for arbeidsmarkedstiltak og endre flere av de eksisterende.
3. Å endre skatteinnbetalingene og rettighetene knyttet til sosiale stønader for arbeidstagere ansatt i ”småjobber”.
4. Reformen knyttet til stønadene for arbeidsledige:
 - a. Å redusere perioden for ytelser basert på tidligere yrkesdeltagelse for eldre arbeidstagere med mange år i arbeidslivet fra 36 til 18 måneder, altså nærmere normen på 12 måneder.
 - b. Å omforme stønadene knyttet til langtidsledighet. Ytelsene gitt av kommunene til arbeidsledige hvis opptjente rettigheter fra tidligere arbeid var utbrukte, og av Offentlig Sysselsettingstjeneste til arbeidsledige som ikke hadde opptjent seg slike rettigheter, skulle gjøres om til en stønad.
5. Gjennom denne samlingen av ytelser skulle det forsøkes å skape et jobbsenter, et ”en-dørs-stopp” for alle arbeidsledige og arbeidssøkende. En-dørs-prinsippet ble skapt ut fra en tankegang om at arbeidsløse skulle ha et sted å henvende seg til, å skulle slippe å måtte forholde seg til flere statlige organisasjoner og kanskje skulle falle imellom de forskjellige ytelsene disse hadde å distribuere. I stedet skulle arbeidsledige møte et helhetlig tilbud hos noen som hadde all autoritet på området og derfor makt til å ta avgjørelser basert på den enkeltes

situasjon i stedet for å referere vedkommende til et nytt kontor der det muligens heller ikke være noen mulighet for å gjøre noe.

3.2 Strukturelle endringer i Tyskland

3.2.1 Hartz-vedtakene

I Tyskland ble Hartz-kommisjonen nedsatt for å se på mulige forslag til omstrukturering av arbeids- og velferdstjenestene. Kommisjonen var nedsatt av regjeringen og besto av prominente figurer fra det private næringsliv, konsulentfirmaer, arbeidstagerorganisasjoner, det politiske liv og akademiske sirkler. Den ble ledet av og har fått navn etter da personalpolitisk direktør i Volkswagen, Peter Hartz (Knuth 2007a:2). Hartz-kommisjonens opprinnelige forslag ble omformet til fire vedtak av parlamentet. Disse vedtakene ble gjennomført mellom januar 2003 og januar 2005 og er blitt kjent som Hartz I, Hartz II, Hartz III og Hartz IV (Bruttel og Kemmerling 2005:3):

Tabell 1: De fire Hartz-vedtakene (Bruttel og Kemmerling 2005:3)

Hartz I (fra 1. januar 2003)

Byrået for Arbeidsformidling:

- Strengere definisjoner for passende arbeid
- Et mer fleksibelt sanksjonsregime

Hartz II (fra 1. januar 2003)

Aktivisering:

- Skatte- og belønningssystem som insentiver gjennom småjobber
- Selvstendig næringsdrivende

Hartz III (fra 1. januar 2004)

- Intern organisasjonsreform i det tyske Byrået for Arbeidsformidling

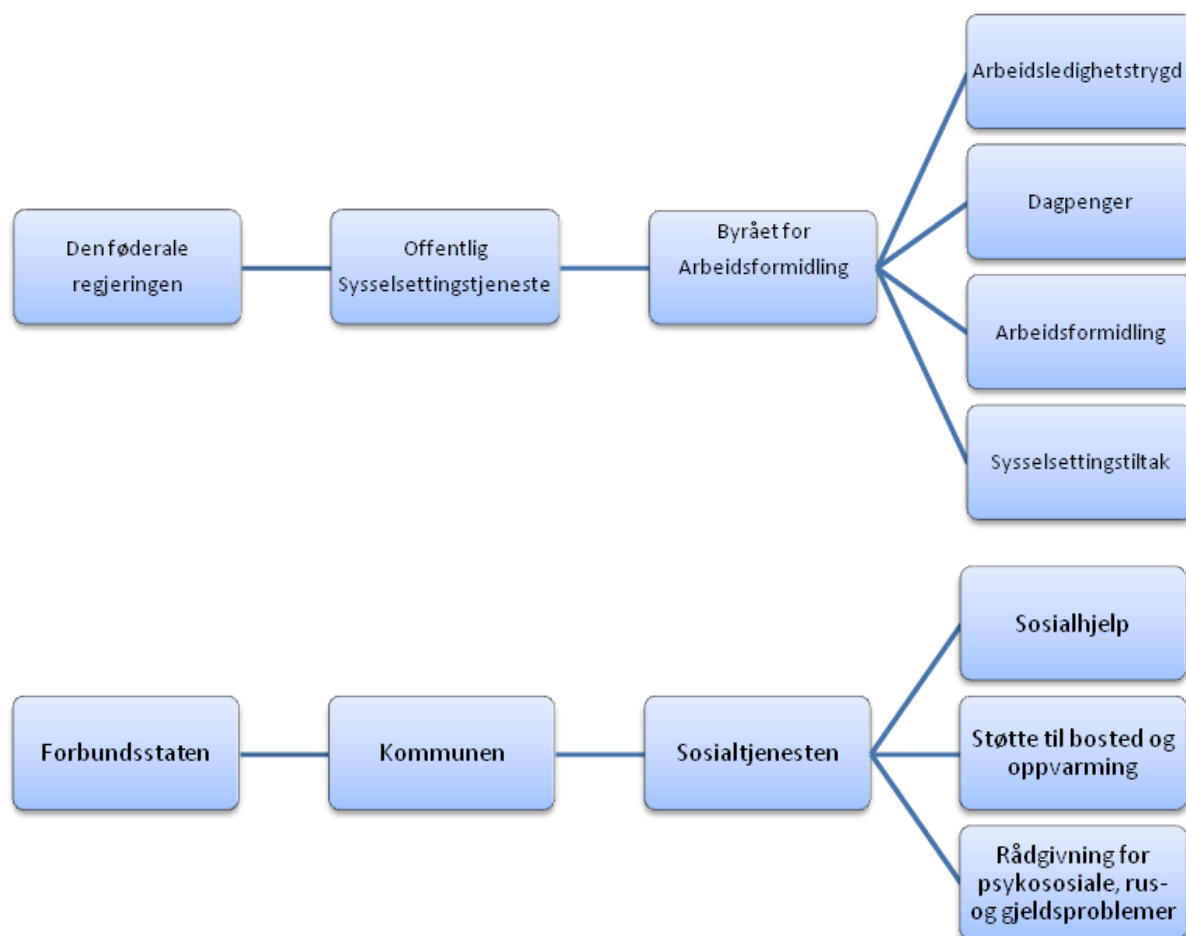
Hartz IV (fra 1. januar 2005)

- Reform av arbeidsledighetstrygd og sosialstøtte

I det tidligere ytelsesregimet hadde Tyskland tre former for stønader som var aktuelle for personer som sto uten arbeid (Knuth 2007a:3). Ordningene frem til slutten av 2004 var som følger (Knuth 2007a:3):

1. Arbeidsledighetstrygd (*Arbeitslosengeld*) basert på tidligere inntekt og innbetalinger henimot denne ordningen. Denne ble beregnet som en prosentvis andel av tidligere netto inntekt, henholdsvis 60 % hvis man ikke forsørget barn og 67 % hvis man hadde barn å forsørge. Denne stønaden ble ikke behovsprøvd men varte vanligvis ikke utover 12 måneder.
2. Etter at retten til arbeidsledighetstrygd falt bort var man deretter berettiget til dagpenger (*Arbeitslosenhilfe*). Disse besto av en lavere andel av tidligere inntekt, henholdsvis 53 % eller 57 %. Denne var behovsprøvd, men ikke tidsbegrenset.
3. Den tredje ordningen aktuell for de som hadde falt utenfor arbeidslivet, var sosialstøtte (*Sozialhilfe*). Denne besto av en flat rate som var behovsprøvd men uten tidsbegrensning. Denne ordningen omfattet alle som var ute av stand til å forsørge seg selv, den var altså ikke begrenset til å gjelde arbeidsløse.

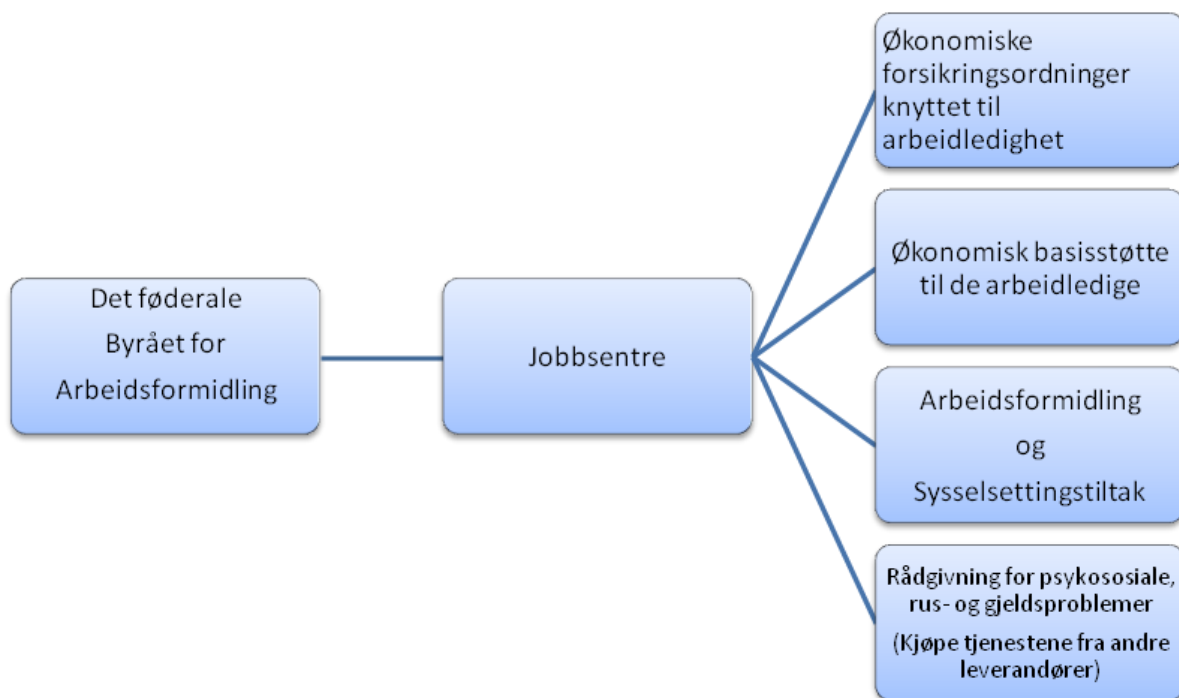
Retten til stønad 1. og 2. avhang av at mottageren var tilgjengelig for arbeid og fra 1998 aktivt søkende etter sysselsettelse. Begge disse stønadene ble administrert av Offentlig Sysselsettingstjeneste. Det ble tatt høyde for om jobben kunne bedømmes som akseptabel for mottageren samtidig som det forelå muligheter for å pålegge sanksjoner. Det kunne også settes i gang aktiviseringstiltak for den enkelte. Stønad 3. ble derimot administrert på et kommunalt plan som i Norge, ut fra dennes historiske bakgrunn som hjelp gitt av kirke og lokalsamfunn (Knuth 2007a:3).



Figur 3.1 Organiseringen før reformen

3.2.2 Politiske kompromisser

Hvorfor de strukturelle endringene som var et resultat av reformen på vesentlige punkter skulle skille seg fra målsettingene som er beskrevet overfor, krever noe forklaring før disse endringene skal forklares nærmere.



Figur 3.2 Organiseringen slik reformen var planlagt

Tyskland består av en rekke forbundsstater og har to ulike lovgivende forsamlinger for å ivareta landet som helhet og samtidig ta vare på de individuelle delstatenes rettigheter. Bundestagen er det tyske parlamentet og Bundesrat er navnet på den føderale tyske sammenslutningen av delstater. Dette setter de to forsamlingene naturlig nok i en viss grad opp mot hverandre, da Bundesrat vil være mindre interessert i løsninger som bringer autoritet og oppgaver bort fra den enkelte forbundsstat. På den tiden Hartz-reformene ble lagt frem var det dessuten ulikt politisk flertall i de to lovgivende forsamlingene, noe som skjerpet interessekonfliktene ytterligere (Bruttel og Kemmerling 2005:17; Knuth 2007a:9).

I motsetning til i tidligere tilfeller sperret derimot ikke Kristeligdemokratene forslaget fra Sosialdemokratene helt. Det rådet en generell politisk konsensus rundt gjennomføringen av en reform, men konflikten mellom det føderale og det lokale nivået skulle vise seg å være vanskelig å komme forbi. En-dørs-prinsippet og tankegangen om et uniformt jobbsenter for alle arbeidsledige ble svekket i en politisk tautrekking om finansiering og autonomien til kommunene i forhold til Offentlig

Syssestettingstjeneste. De strukturelle endringene som til sist ble vedtatt var et kompromiss mellom Sosialdemokratenes plan om å gi hele ansvaret til Offentlig Syssestettingstjeneste slik det ble foreslått i Hartz, og Kristeligdemokratenes krav om at den nye sammenslåtte ordningen med dagpenger og sosialstøtte skulle administreres av kommunene (Bruttel og Kemmerling 2005:17).

Kristeligdemokratene mente at kommunenes nærhet til det regionale og lokale arbeidsmarkedet samt deres egeninteresse i å ønske å få ned utbetalingene i forbindelse med arbeidsledighet var sterke argumenter for en slik ordning. Kommunene bærer selv en del av ansvaret for å finansiere disse utbetalingene mens Offentlig Syssestettingstjeneste får sine midler fra det føderale budsjettet og innbetalinger fra arbeidsstyrken. Men en slik ordning med kommunene ansvarlige for den ytelsen ville ha svekket komponenten med de sosiale partnerne. Det ville ha skjøvet Byrået for Arbeidsformidling ut på sidelinjen og ha gitt sosialtjenesten uforholdsmessig mye makt i samarbeidet. Byrået for Arbeidsformidlings innflytelse ville ha vært mindre fordi organisasjonen ikke er representert i kommunale administrasjoner. Den politiske drakampen om dette har resultert i en reform som på mange måter skiller seg fra det som ble lagt frem i det opprinnelige Hartz-forslaget (Bruttel og Kemmerling 2005:17).

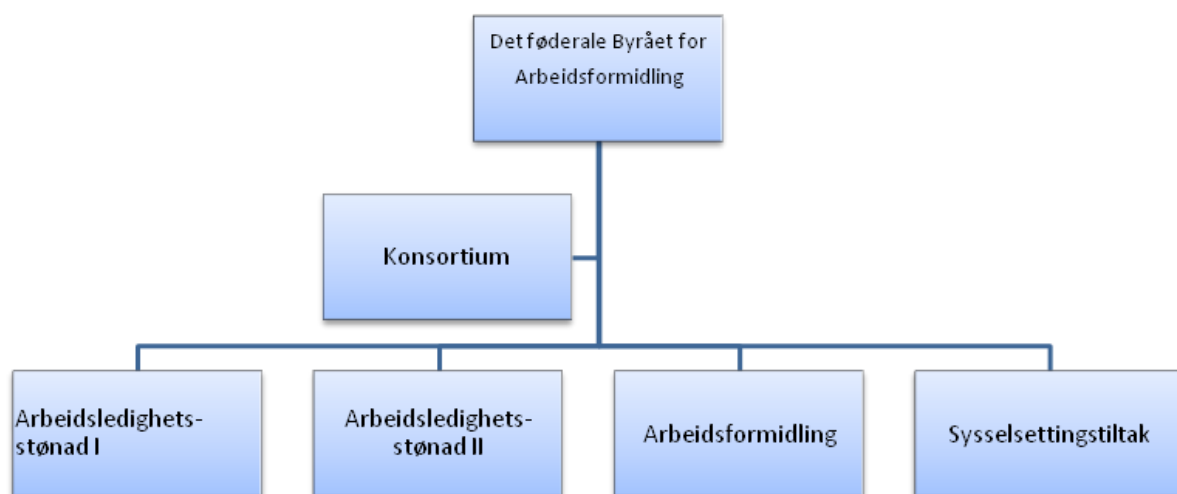
3.2.3 Endelige strukturelle endringer

De endelige strukturelle endringene ble som følger (Knuth 2007a:8):

1. Økonomisk sett er den føderale regjeringen nå ansvarlig for utbetalinger til familiene, mens kommunene er ansvarlig for utgifter til bosted og oppvarming.
2. Institusjonelt sett ligger det opprinnelige ansvaret for å administrere utbetalinger og arbeidsmarkedstjenester som jobbsøking og arbeidsmarkedstiltak hos Byrået for Arbeidsformidling, mens kommunene er ansvarlige for å administrere kostnadene knyttet til bosted og relaterte sosiale tjenester som rådgivning for psykososiale, rus- og gjeldsproblemer.
3. De ulike Byråene for Arbeidsformidling og kommunene er forpliktet til å forme konsortia (*Arbeitsgemeinschaften*), slik alle deres ressurser kan bringes sammen og de kan administrere de diverse kostnadene sammen. Den føderale

lovgivende forsamlingen påla de lokale avdelingene av det Føderale Byrået for Arbeidsformidling å søke et slikt samarbeid. Men fordi lovgivningen for kommunene gis av den enkelte forbundsstat kan ikke kommunene tvinges til å bli med i et konsortium. Av 439 kommuner har konsortia blitt formet i 351. Det faktiske tallet på konsortia er noe høyere fordi i noen regioner eksisterer det flere enn ett.

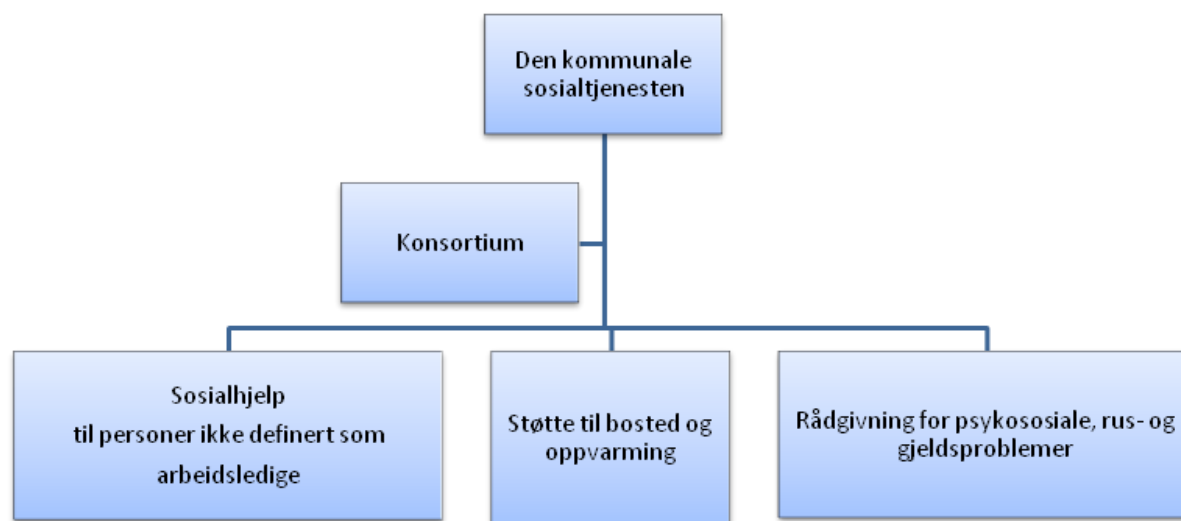
4. For en periode har man erklært som eksperimentelt et forsøk med å la 69 kommuner administrere det nye ytelses- og aktiveringsregimet alene. Dette eksperimentet skal vare frem til 2010 og må evalueres med hensyn til hvilken organisasjon som mest effektivt leverer tjenestene. Etter det må det på nytt tas en avgjørelse i forhold til det institusjonelle oppsettet.
5. 19 territorier har hverken dannet konsortia eller søkt om og fått innvilget en ordning med fullt kommunalt ansvar. Pliktene deres i henhold til 2. gjennomføres adskilt.



Figur 3.3 Organiseringen etter reformen, modell 1. Byrået for Arbeidsformidling.

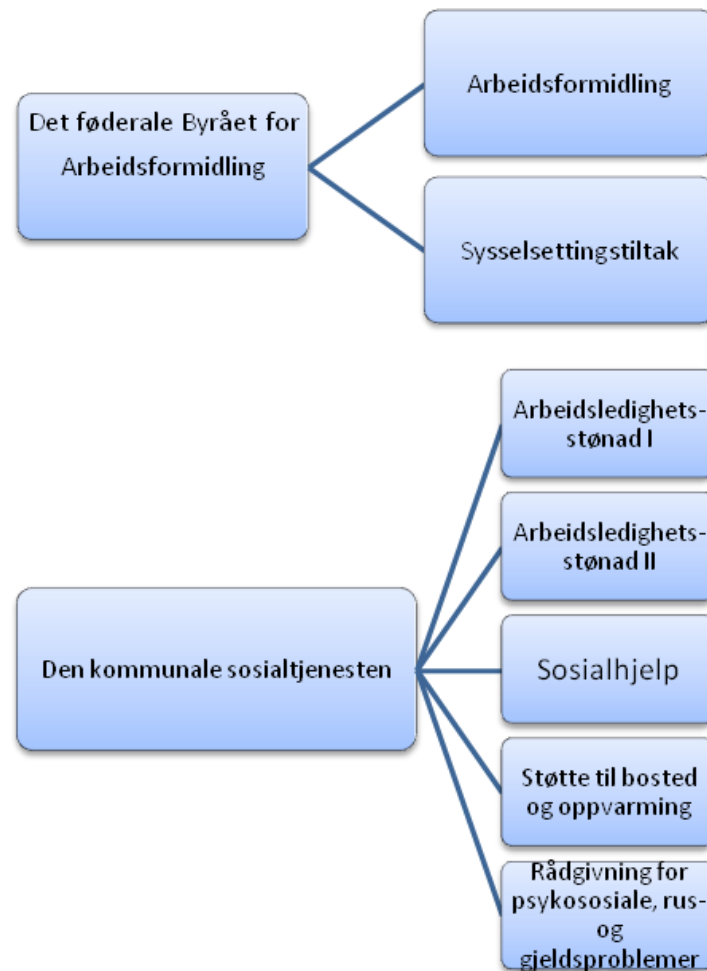
Byrået for Arbeidsformidling har 178 lokale kontorer. Området som dekkes av et kontor korresponderer ikke med kommunegrensene. Tyskland har 439 kommuner. Det geografiske området som sogner til et bestemt lokalt kontor av Byrået for Arbeidsformidling kan tilhøre flere kommuner men uten at kommunen er dekket helt. En kommunes befolkning kan slik tilhøre flere ulike lokalkontorer av Byrået for Arbeidsformidling. Dette skaper en komplisert struktur for regionene som skal danne

basis for konsortia. I Berlin har man opprettet et konsortium for hvert av byens 12 distrikter. To fylker har opprettet to konsortier hver. Andre fylker igjen har samarbeidet og opprettet konsortia som strekker seg over grensene. Dette har resultert i at det er hele 455 organisasjonsenheter som administrerer den nye ytelsen (Knuth 2007a:8).



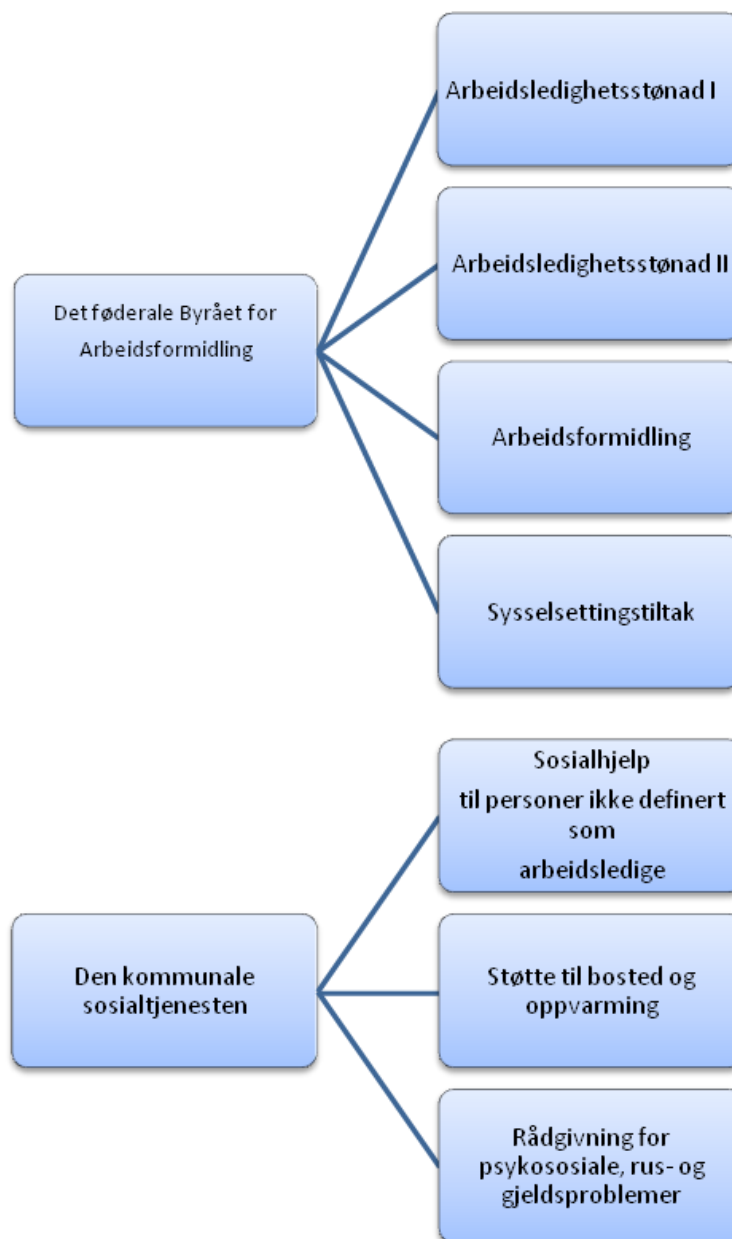
Figur 3.4 Organiseringen etter reformen, modell 1. Sosialtjenesten.

Selv om Byrået for Arbeidsformidling var ment å være en del av konsortiene, er det en tendens til at konsortiene utvikler seg til en egen organisasjon, som bare bruker staben og kontorene til organisasjonene som formet dem. Konsortiene var ment å komme i stedet for jobbsentrene. De skulle oppveie for tapet av en disse gjennom et samarbeid mellom den kommunale sosialtjenesten og Byrået for Arbeidsformidling. I stedet for et "en-dørs-stopp" og et "jobbsenter" har Tyskland fremdeles to separate regimer slik som før, men andrelinjen av tjenester har blitt mye større. Dette betyr at omstruktureringen har ført til en mer utvidet praksis av at brukere må oppsøke to kontorer. Offentlig Sysselsettingstjeneste har etter reformen en førstelinjetjeneste og en andrelinjetjeneste, og andrelinjetjenesten finnes i tre forskjellige former. I de 19 territoriene der oppgavene utføres hver for seg må majoriteten av arbeidsløse oppsøke begge kontorer. I resten av landet må de som trenger økonomisk støtte utover hva de får utbetalt av arbeidsledighetstrygd eller dagpenger også oppsøke et andre kontor (Knuth 2007a:8-9).



Figur 3.5 Organiseringen etter reformen, modell 2. 69 kommuner.

Den andre modellen, som vist i figur 3.5, er inspirert av Bundesrats opprinnelige ønske om det var kommunene som skulle administrere den nye sammenslåtte ordningen med dagpenger og sosialstøtte. De 69 kommunene som har valgt denne modellen måtte gjennomgå en søkerprosess og få innvilget søknaden for å kunne administrere denne stønaden selv. Denne ordningen er eksperimentell og varer kun frem til 2010. Etter dette skal den undergå en grundig evaluering og en eventuell utvidelse av ordningen vil måtte nedfelles i lovtekst. Dette vil i så fall bety lovene tilknyttet reformen slik disse fremstår i dag vil måtte endres. 69 er også tallet på antall representanter fra delstatene som møter i Bundesrat. Dette tallet kan ha vært en symbolsk gest til Bundesrat som en del av det politiske kompromisset (Knuth 2007b:12).



Figur 3.6 Organiseringen etter reformen, modell 3. 19 kommuner.

Den tredje modellen, som vist i figur 3.6, er gjeldende for 19 kommuner. Dette er de kommunene som hverken har dannet konsortier i samarbeid med Byrået for Arbeidsformidling eller søkt om og fått innvilget å administrere den nye ytelsen selv. Kommunene og de lokale kontorene for Byrået for Arbeidsformidling administrerer her sine velferdstjenester og -ytelser separat, uten noe offisielt organ for samarbeid som et bindeledd mellom etatene. Strukturen fra før reformen er her opprettholdt. Ytelsene har imidlertid gjennomgått den samme innholdsmessige endring som ellers i Tyskland. Sosialkontorene administrerer ikke lenger sosialstøtte til arbeidsløse og de

lokale kontorene for Byrået for Arbeidsformidling utbetaler ikke lenger dagpenger, men administrer arbeidsledighetsstønad II, en oppgave som også inkluderer den gamle sosialstøtten til de arbeidsløse. Kommunene er fremdeles ansvarlige for kostnadene knyttet til bosted og sosiale tjenester som rådgivning for psykososiale, rus- og gjeldsproblemer og Byrået for Arbeidsformidling for arbeidsmarkedstiltak i tillegg til utbetalingene. Dette etterlater de to etatene med mange felles brukere men uten noe fast forum i hvilket de kan samarbeide og nå enighet om ordninger og tiltak (Knuth 2007a:8).

Den tidligere arbeidsledighetstrygden har etter reformen fått nytt navn, og ytelsen som beregnes ut fra tidligere inntekt er nå kjent som arbeidsledighetsstønad I (*Unemployment Benefit I*). Etter å ha mottatt denne stønaden i maksimumsperioden på 12 måneder, 18 måneder hvis mottageren er over fylte 55 år, blir mottageren flyttet over på den nye kombinerte stønaden som kommer i stedet for stedet for dagpenger og sosialstøtte. Denne nye ytelsen har fått navnet arbeidsledighetsstønad II (*Unemployment Benefit II*). På tross av navnet ligger denne nye ordningen mye nærmere sosialstøtte enn den gjør arbeidsledighetstrygd (Bruttel og Kemmerling 2005:6; Knuth 2007b:8).

Det nye regimet av inntektsstøtte innebærer ytterligere viktige poenger (Knuth 2007b:8-10):

- I stedet for familie eller husholdning brukes nå begrepet ”behovssamfunn”. Dette innebærer en utvidelse i oppfatningen fra tyske myndigheters om hvem som kan regnes å forsørge hverandre. Hvis partnere av forskjellig eller samme kjønn bor sammen med barn eller har bodd sammen i mer enn et år betraktes de som et ”behovssamfunn”. Hvis et medlem av behovssamfunnet søker om en behovsprøvd stønad skal situasjonen til alle medlemmene tas med i betraktningen for avgjørelsen. Prinsippet om at foreldre er ansvarlige for barn over 25 og motsatt har derimot falt bort.
- Ethvert behovssamfunn der i det minste en person i stand og i en alder til å arbeide kommer under det nye regimet. Individer som ikke er i stand til å arbeide men som ikke får innvilget uføretrygd eller andre bidragsbaserte ytelser

har forblitt mottagere av sosial stønad, med mindre behovssamfunnet de tilhører har et eller flere medlemmer som er definert som ”i stand til å arbeide”.

- ”I stand til å arbeide” er her ikke bare et uttrykk, men et meget presist definert begrep. Å være i stand til å arbeide betyr ”å være i stand til å arbeide i minst tre timer hver dag under normale forhold på det ordinære arbeidsmarkedet” eller ”forventet å være i stand til å gjøre dette i overskuelig fremtid”. Dette er en kategori man enten tilhører eller ikke tilhører, og som vi har sett har betydning for hvilket regime man plasseres under og hvilke rettigheter i forhold til stønader man har. Midlertidig syke og enslige foreldre med små barn havner innunder kategorien ”i stand til å arbeide” selv om det for øyeblikket ikke kreves at de skal søke seg arbeid.
- Arbeidsledighetsstønad II består av et beløp på 345 € i måneden for enslig person eller aleneforsørger. To partnere i et behovssamfunn vil motta 90 % av denne summen. Andre medlemmer av behovssamfunnet som er i yrkesaktiv alder samt barn over 14 år vil motta 80 %. Barn under 14 år vil hver motta 60 % av beløpet. ”Barn” under 25 år som forlater foreldrehjemmet, deres behovssamfunn, uten tillatelse fra myndighetene vil fortsette å bare motta 80 % av beløpet. Behovssamfunnet vil i tillegg motta økonomisk støtte til boligkostnader og oppvarming av bolig. Andre boutgifter må dekkes av det månedlige beløpet.
- Det månedlige beløpet har økt i forhold til hvordan satsene på sosialstøtte var før reformen. Men dette beløpet skal nå dekke mange kostnader som det tidligere var mulig å søke om ekstra støtte til. Dette kunne være spesielle anledninger som konfirmasjon eller ødelagte elektriske artikler. Muligheten for å motta slik ekstra støtte og listen med begrunnelser som blir akseptert er blitt kraftig redusert.
- Kravene i forhold til andre inntekter og verdier er mindre strenge enn de pleide å være for å kunne motta sosialstønad, men strengere enn de var for dagpenger. Det er indikasjoner som tyder i den retning at disse reglene blir praktisert med større nitidighet enn før reformen. Søkere rådes til ikke å snakke om bursdagsgaver eller middagsinvitasjoner fra familie og venner.

- Det er knyttet et insentivsystem til inntekt fått fra arbeid. Det første 100 euroene blir det helt sett bort i fra i utbetalingen av støtte. Med en inntekt på mellom 100 og 800 euro mister mottageren 80 % av stønaden, mens en mottager med inntekt mellom 800 og 1200 euro, 1500 € hvis det er barn å forsørge, vil miste 90 %. Det er stadig debatt om hvordan insentivsystemet kan fungere mest mulig hensiktsmessig, og reglene har allerede blitt endret en gang, fra 1. oktober 2005.

3.3 Innholdsmessige aspekter ved Hartz-reformen

3.3.1 Hovedforsørger-modellen

Ifølge Knuth (2006:2) har ”Hartz-reformene, både fra et politisk standpunkt og med hensyn til deres mest direkte effekt på arbeidsmarkedet, feilet.” Knuth baserer dette på flere funn hva følgene av reformen angår. Et av disse funnene var mangelen på opprettelse av de såkalte ”jobbsentrene” som hadde vært et nøkkelbegrep i Hartz-kommisjonens opprinnelige innstilling. Disse jobbsentrene hadde vært sentrale i kommisjonens rapport fordi de fremsto som løsningen på det Hartz-kommisjonen betraktet som et problem, overlappingen av ytelser til de arbeidsledige. Denne overlappingen av ytelser var faktisk begrunnelsen bak reformen, selv om en slik overlapping faktisk bare gjaldt syv prosent av de arbeidsløse. Så det som kan beskrives som hovedpoenget med reformen falt bort. Selve punktet i lovformuleringen som krever opprettelsen av denne typen sentre ble fjernet (Knuth 2006:2,4-5).

En av hovedforskjellene mellom Tyskland og Norge i forhold til sosial struktur er at Tyskland i stor grad fremdeles er bygget opp omkring hovedforsørger-modellen, mens Norge har en svært høy andel av kvinner i arbeidslivet, spesielt hvis man ser på kvinner over 45 i forhold til andre europeiske land. Hovedforsørger-modellen går ut på at familiestrukturen er bygget opp rundt en forsørger, hvis lønn hele familien, ektefelle og barn, skal leve av. I forhold til diverse ytelser fra staten i tilfeller der forsørgeren har vært ute av stand til å tjene nok til livets opphold for seg og sin familie, er det forsørgeren som har vært definert som den med bidragsrett og bidragsplikt (Knuth 2006:10; Overbye 2007a).

Familieforsørgeren har mottatt bidraget, justert etter diverse tilleggsytelser etter hvor mange husholdningsmedlemmer som er avhengig av inntekten og hvilke grupper

disse sorterer i. Familieforsørgeren er også den som har vært forpliktet til å oppfylle betingelsene for å motta slik støtte, for eksempel som aktivt søke etter arbeid. Naturligvis også i forhold til slike krav som opptjente rettigheter i forbindelse med nedlagt arbeid. Dette systemet har ikke diskriminert overfor kjønn. I tilfeller der det en kvinne og ikke en mann som har vært familiens forsørger har familien hatt akkurat samme rettigheter gjennom kvinnen som de ville ha hatt gjennom mannen. Det er allikevel naturlig å tro at det i de fleste tilfeller har dreid seg om en mannlig forsørger som har hatt rett til bidrag.

Innføringen av Hartz-reformene medførte endringer for denne ordningen. Nå møtes også ektefellen til søkeren med krav. Over natten ble faktisk en økning av 400 000 arbeidsløse i Tyskland fordi en av disse kravene var at ektefellen måtte registrere seg som arbeidsledig, også om denne tidligere ikke hadde arbeidet.

Dette blir beskrevet som en avskrivelse eller en avstandstagelse til hovedforsørger-modellen. Dette er problematisk fordi denne forandringen er forbeholdt disse ordningene for de som har det vanskeligst. Ordningene som er forbeholdt middel- og overklassen har forblitt urørt av en slik endring i prinsipp. Den hjemmeværende ektefellen til en med høy inntekt kan nyte godt av lavere skatt, være innmeldt i ordninger gjennom sin ektefelle som gir medisinsk behandling kostnadsfritt, og motta enke(manns)pensjon hvis forsørgeren skulle gå bort (Knuth 2006:11).

Knuth (2006:2,11; 2007b) karakteriserer flere av disse funnene som uheldige. For det første fikk man økning i tallet på arbeidsløse. Dette er et tall de fleste land ønsker å holde så lavt som mulig i en slik grad at enkelte land faktisk justerer dem ved å danne nye definisjoner som utelukker visse grupper slik at det absolutte tallet blir mindre. I Tyskland gjorde man altså det stikk motsatte, til forundring for de som er kjent med at de fleste land søker å senke dette tallet. I tillegg kommer endringen i status for denne gruppen. De har gått fra å være en gruppe som har valgt sin levemåte og har vært i stand til å leve og overleve økonomisk i henhold til den, til å ha fått sin sosiale status redefinert til uvillige arbeidstagere uten arbeid. Det har altså skjedd en statusendring for denne gruppen ved at de har gått fra å tilhøre en gruppe anerkjent av staten til å bli en gruppe det hefter problemer ved og der tiltak må fattes (Knuth 2006:11).

Hvis det er slik at denne endringen har ført til flere husholdninger der en av ektefellene arbeider, det vil si at denne redefineringen faktisk førte til at den hjemmeværende av ektefellene tok seg lønnet arbeid i større grad, ville dette ha betydd en avlastning for velferdsordningene og således vært i tråd med reformens intensjoner. Dessverre mangler relevant statistikk på dette feltet grunnet de mange omfattende omveltningene. Det er derfor umulig å si om denne tvungne aktivering av arbeidskraft har hatt noen av sine intenderte effekter eller om simpelthen bare har ført til et tap av status for de den har angått (Knuth 2006:11).

En ytterligere konsekvens som ikke var intendert og sannsynligvis heller ikke forutsett, var at ved å gjøre disse hjemmeværende ektefellene bidragspliktige ga man dem også bidragsrett. Så i de tilfeller der denne ektefellen også var ute av stand til å få arbeid, sto også de i en situasjon der de hadde rett på finansiell støtte. Hvilket betyr at med den nye ordningen mottar *begge* ektefellene der begge er uten arbeid 90 prosent av en stønad. (Knuth 2006:10). Knuth (2006:10) påpeker at et fundamentalt paradoks ved reformen er at kostnadene ved den nye ordningen har overskredet det nivået som var forventet. En av grunnene for dette er at flere personer enn forventet viste seg å kvalifisere for de nye stønadene (Knuth 2006:10).

Man har altså byttet ut eksisterende ordninger med en som viste seg å være uventet kostbar, uten at det er klart nøyaktig hvilke fordeler det nye arrangementet medfører. Ved siden av de rene monetære omfordelingene som reformen har ført til, er det blant den tyske befolkningen en utbredt følelse av at endringen av ordninger som følge av reformen har fratatt de støtteberettigede sosial status. Den hjemmeværende ektefellens stilling og hvordan denne er blitt berørt av reformen er allerede beskrevet. Men de er ikke den eneste gruppen som føler sin sosiale status forringet av denne reformen. Tidligere i denne oppgaven er det blitt beskrevet det fundamentale skille som det har vært og blitt oppfattet å være mellom arbeidsledighetstrygd og sosialstøtte i Tyskland. Den ene har vært rettighetsbasert ut i fra at man har betalt inn penger gjennom skatt av lønn mot å være sikret i tilfelle arbeidsledighet og også eventualiteter som sykdom og skader. Her er det altså snakk om opparbeidede rettigheter, noe man gjennom egen innsats har gjort seg fortjent til og har krav på. Det hefter ingen skam ved slike penger.

Sosialstøtte, derimot, har sine røtter i veldedighet og kirkens tidende. Dette er ikke utbetalinger basert på opptjente rettigheter som fungerer som en forsikringsordning, dette er penger man får likegyldig av tidligere innsats i kraft av å være trengende. Et lignende skille kan man også finne i Norge, der tidende ikke var så aktuelt i årene ledende opp mot moderne tid men der man til gjengjeld dannet fattigkassen i disse årene for å lette sosial nød. Heller ikke i Norge er mottagelsen av arbeidsledighetstrygd forbundet med skam. Imidlertid kan det være tilfelle at selve det å være arbeidsledig er forbundet med skam i Norge. Så later ikke å være tilfelle i Tyskland, noe som kan skyldes at arbeidsledighet er vanligere der, samt at den rådende oppfatningen heller mer mot å attribuere mangel på arbeid på konjunkturen heller enn individet. Denne oppfatningen er sannsynligvis styrket av og hjulpet av utbredelsen av arbeidsløshet. Dette kan være tilfelle selv om arbeidsledighet i Norge i nøyaktig samme grad kan skyldes konjunkturen. Det har med holdningene samfunnet har som helhet.

Selve arbeidsledighetstrygden er det imidlertid ikke knyttet noen skamfølelse til. Denne betraktes som en opptjent rettighet på lik linje som alderspensjon. Og det er her vi finner et skille mellom holdningene til arbeidsledighetstrygd og sosialstøtte på lik linje med det vi finner i Tyskland. For holdningene til mottagelse av sosialstøtte er ganske anderledes. Dette er den sosiale og politiske etterfølgeren til fattigkassen. Uttrykkene ”sosialhjelp” og det mer uformelle ”gå på sosialen” er skambelagt. Det er altså et tilsvarende skille i begge land. Dette sees enda tydeligere hvis vi går tilbake og ser på de opprinnelige begrepene som ble brukt før Hartz-reformene ble gjennomført. *Sozialhilfe*, som det her er benyttet begrepet sosialstøtte om, kan direkte oversettes til sosialhjelp, som er det offisielle Norges navn på denne stønaden. *Arbeitslosengeld* kan tilnærmet direkte oversettes til arbeidsløshetstrygd, som igjen er et begrep benyttet av det offisielle Norge.

Det foreligger ingen dømming av enkeltskjebner i et slikt dele. Intet ønske om å skille mellom verdige og uverdige trengende. I den grad dette kommer opp i den offentlige debatten i Norge er det ofte med vinklingen å hvordan kunne forbedre vilkårene til de som er avhengige av sosialstøtte som en del av fattigdomsproblematikken. Det ene er simpelthen en opparbeidet rett, slik man har rett

på forsikringsutbetalinger hvis noe skulle gå galt, det andre simpelthen et utsagn om at man er trengende og ute av stand til å sørge for seg selv. Det som har funnet sted i Tyskland er altså at man har redefinert en gruppes status fra arbeidere med rettigheter til nødstilte i samfunnet. Dette har vært en statusendring som har vært vanskelig for mange.

3.3.2 Arbeiderborgerskap

I Tyskland har det eksistert et begrep om et arbeiderborgerskap. Dette betyr at gjennom å ta betalt arbeid opptas man i et fellesskap med rettigheter og plikter, ikke ulikt oppnåelsen av et statsborgerskap. Dette har vært en del av den bismarckske tradisjonen, sprunget ut av at velferdsordningene ble bygget opp rundt arbeideren og goder hans familie kvalifiserte til i egenskap av å være i slekt med ham. Som vi har sett, har det systemet i en stor grad blitt videreført og opprettholdt. Dette arbeiderborgerskapet har hatt en langt større betydning i den allmenne tyskers bevissthet enn den sosiale bestanddelen av et vanlig statsborgerskap. På dette punktet er det et tydelig skille mellom de to landene, da den sosiale bestanddelen knyttet til det å være borger i Norge er meget fremtredende i det norske folks bevissthet. I Tyskland oppfattet uføre og arbeidsledige som mottok ytelser i forbindelse med tidligere utført arbeid seg fremdeles som en del av dette fellesskapet. Hartz-reformenenes avvikling av dette har skapt mye motvilje (Hansen 2005; Hansen 2007; Knuth 2006:7-8).

Denne motviljen har ikke bare kommet fra de gruppene som er blitt direkte rammet, slik man kunne forvente. Det later til at det tyske samfunnet som helhet har imot denne endringen. Dette kan være ut fra en følelse av solidaritet med de som er blitt direkte påvirket av endringen, eller det kan være ut fra vissheten om at arbeidsledighet eller uførhet ikke er en for fjern mulighet for dem selv. Det er allikevel naturlig å tro at selv om dette er medvirkende faktorer bunner denne motviljen hovedsakelig i en følelse av urett og at dette medfører en avskaffelse av et av de sentrale prinsippene som samfunnet og identiteten til borgerne er bygget rundt (Knuth 2006:7,19).

Knuth (2006:13) understreker at med den nye ordningen er Tyskland blitt et av landene i Europa der arbeiderne får minst igjen for det de betaler inn. Det er blitt en

skjevdeling mellom andelen staten krever av lønningsposen med begrunnelsen sikkerhet i tilfelle ledighet og uførhet, og hva som faktisk blir utbetalt hvis noen av disse eventualitetene skulle inntreffe. Dette er ytterligere en følge som Knuth betrakter som uheldig. Dessuten er det det faktum at med arbeidsledighetstrygden basert på tidligere inntjeningssevne nedskåret til 12 måneder, usikkerheten forbundet med fremtidige pensjonsrettigheter og de stadige diskusjonene rundt forholdene i helsevesenet, etterlates det svært få insentiver for de unge i Tyskland i dag å ta arbeid der slike innbetalinger til slike formål er innbakt i lønnen (Knuth 2006:13).

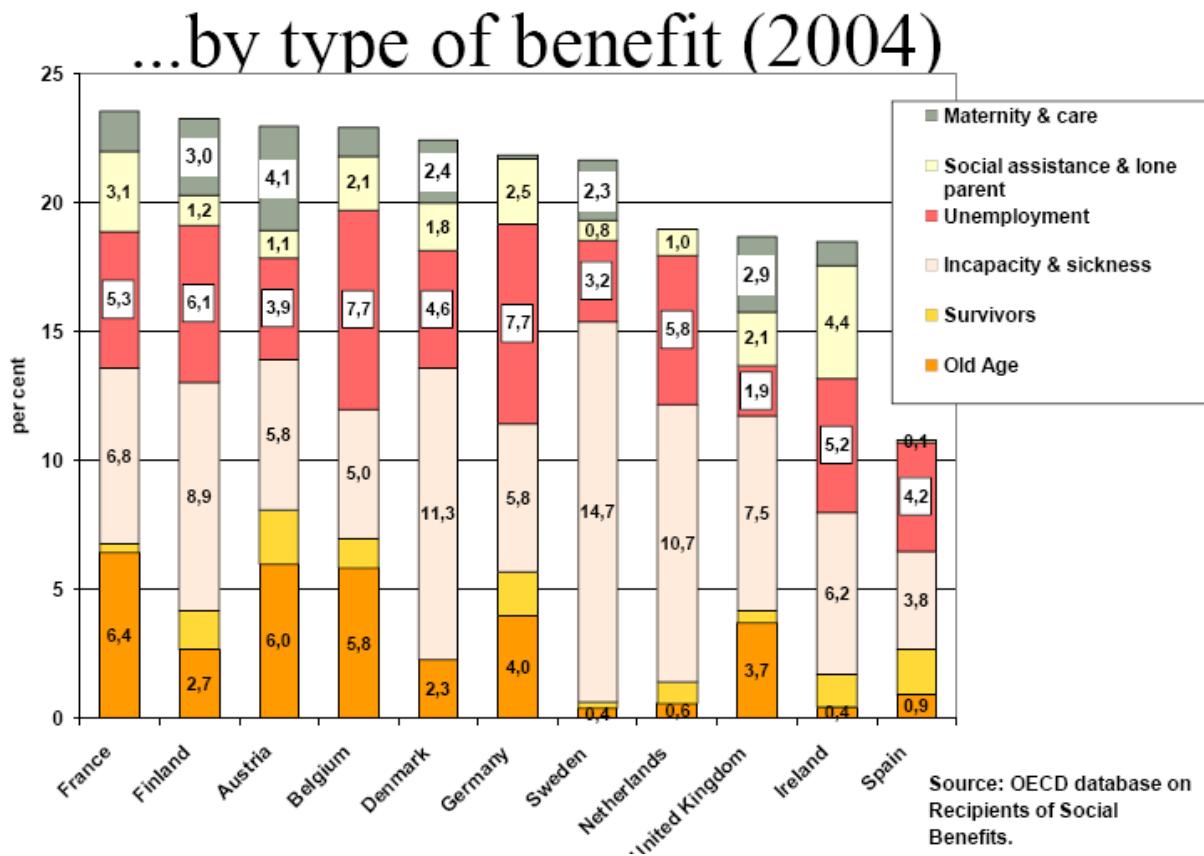
3.3.3 Aktivisering

Hvis man skal sammenligne reformen mellom de to landene er det dessuten et spørsmål om definisjoner. Nærmere bestemt hvordan myndighetene definerer de kategorier av grupper som påvirkes av denne reformen. "Aktivisering" har vært benyttet som et viktig nøkkelord. Aktivisering betyr i denne sammenheng at mottageren av ytelser, arbeidsledighetstrygd eller sosialstøtte, i større grad skal oppmuntres til å få tatt seg lønnet arbeid som skal erstatte det offentlige godet. Denne oppmuntringen kan finne sted gjennom en innstramming av regelverket, slik som at mindre krav kan stilles av mottageren av ytelsene til arbeidet hva anseelse eller lønn angår. Hvis mottageren takker nei til en stilling selv om denne under hva utdannelse eller erfaring skulle tilsi mister han eller hun retten til offentlige goder (Knuth 2006:5,8).

Det innebærer også at ytelsesmottageren selv aktivt må forsøke å få tak i arbeid og større krav settes til denne innsatsen. Imidlertid innebærer reformen også at man skal få bedre hjelp til dette. Større ressurser skal settes inn på å bistå og veilede den bidragsberettigede i søken etter arbeid. I Tyskland ble dette begrunnet med det høye antallet arbeidsledige. Noe måtte rett og slett gjøres for å forsøke å få disse i arbeid igjen og bort fra avhengigheten av velferdsordningene. Det er blant annet her definisjonsspørsmålet kommer inn. Hvis vi ser på den gjeldende statistikken fra 2004,

Tabell 2. Andel av befolkningen i arbeidsdyktig alder som mottar utbetalinger fra staten (Øverbye 2007b:5)

Percentages of working-age populations
(15-64) claiming social benefits...



ser vi at Tyskland prosentvis i andelen av befolkningen i arbeidsdyktige alder som mottar utbetalinger fra staten ikke skiller seg nevneverdig ut fra andre OECD-land. Denne tabellen inkluderer dessverre ikke Norge, men hvis vi ser på land det er naturlig å sammenligne oss med, ser vi at både Sverige og Danmark har en langt høyere andel av uføretrygdete enn Tyskland, mens tallet på arbeidsledige er omtrent halvparten så stort.

Det finnes derfor en mulighet for at en del av den gruppen i Tyskland som defineres som arbeidsledige defineres som uføre i skandinaviske landene, og at det er denne gruppen disse egentlig hører hjemme i. Hvilket gjør at arbeidsledighetsstatistikken i Tyskland blir kunstig høy og inkluderer en rekke mennesker det er urealistisk å tro at noensinne vil komme i arbeid igjen. Hvis så er tilfelle vil forsøk på aktivisering slik reformen intenderer det være fåfengt. Tiltak vil naturlig nok feile fordi personen er ute av stand til å være i arbeid i noe lengre tidsrom (Øverbye 2007b). Knuth (2007a:14) tar også opp dette problemet. Knuth beskriver en situasjon med en "overskuddsbefolkning", der befolkningen rett og slett er overtallig i

forhold til jobbene som eksisterer. Knuth poengterer nettopp det at størrelsen på denne overskuddsbefolkningen varierer lite mellom landene i Vest-Europa (Knuth 2007a:14).

Som et eksempel benytter Knuth (2007a:14) Storbritannia for å kontrastere hvor vanskelig det er å få uføretrygd i Tyskland. Knuth beskriver en situasjon der den overtallige befolkningen i andre land blir ført over på andre velferdsordninger. Knuth understreker at dette gjelder for det segmentet av befolkningen for hvem det er tilnærmet umulig å få skaffet seg arbeid. I stedet, påpeker Knuth, har man i Tyskland en situasjon hvor den nye ordningen inkluderer en rekke personer som er for unge for alderspensjon, ikke syke nok for uføretrygd, men for gamle og med for dårlig helse til å finne arbeid. En fjerdedel av de arbeidsløse som mottar stønader fra den nye ordningen har en historie med helseplager (Knuth 2007a:14).

I forbindelse med innføringen av Hartz-reformene i Tyskland ble en rekke tiltak for aktivisering vurdert. Det ble tatt opp til vurdering at én saksbehandler til en hver tid hadde 600-800 brukere hvis saker han eller hun hadde ansvaret for. Det ble medgitt at dette ga svært liten tid til å fokusere på aktivisering for den enkelte bruker, og det ble fastsatt en målsetting om å redusere dette antallet radikalt, til 75 brukere (Knuth 2006:17; Øverbye 2007b).

Dette ville ha betydd nødvendigheten av 12 000 nye saksbehandlerstillinger. Tallet ble dermed modifisert til 150 brukere per saksbehandler når brukerne var over fylte 25 år. I tillegg skulle dette tallet ikke gjelde for personer, men husholdninger. Dette kunne altså bety at en saksbehandler gjennom tildelingen av en person uten arbeid også fikk ansvaret for hans eller hennes ektefelle, halvvoksne eller helt voksne barn, samt eventuelle andre arbeidsledige personer denne brukeren delte bolig med. Potensialet for at det endelige tallet til en saksbehandler kunne overstige det tilmålte 150 ganske betydelig er altså stort. Studier tyder på at den gjennomsnittlige saksbehandler har et faktisk antall på 300 saker. Dette er dobbelt så høyt som det tallet som er fremsatt som ønskelig. På tross av dette representerer det allikevel en kraftig forbedring i sammenligning med tilstanden før reformen (Knuth 2006:17-18).

For å oppmuntre til aktivering ble også innført sanksjonsmuligheter overfor de uten arbeid som mottok velferdsgoder. Under den tidligere ordningen var det både en eksplisitt og en implisitt forståelse for at arbeidstagere ikke skulle ta arbeid som var

”under deres verdighet”. Dette kunne bestå av arbeid av virke eller lønnsmessig lå under det man kunne forvente at ble tilbudt en person med en bestemt utdannelse eller erfaring. Den eksplisitte forståelsen lå at lønnen kunne bare variere prosentvis til et visst punkt i forhold til hvor den inntekten den arbeidsledige mottok fra det offentlige nå. I og med at denne ytelsen sank for hvert år den arbeidsledige var avhengig av den betydde dette at det akseptable lønnsnivået stadig ble lavere. Implisitt, derimot, var det en forståelse for at dette ikke ble praktisert så strengt i praksis. Hvis det for arbeidssøker og saksbehandler var åpenbart at dette var en jobb som ”lå under den arbeidslediges verdighet”, ble man ikke tvunget til å ta denne under press fra mulige sanksjoner (Knuth 2006:11-12).

Under den nye ordningen, derimot, gjelder en arbeidsledigs mulighet til å si nei til en stilling under hans eller hennes verdighet bare ut det første året. Dette er så lenge man beholder arbeidsledighetstrygd etter reformen før man i stedet må søke om sosialstøtte, under den gamle ordningen var dette som nevnt tidligere 36 måneder. Etter disse 12 månedene er den arbeidsledige pliktig til å takke ja til ethvert arbeid som blir tilbudt, med noen restriksjoner hva angår passende arbeid i seg selv. Loven sier eksplisitt at et avslag av jobbtilbudet på grunn av at arbeidet befinner seg under det man kunne forvente på bakgrunn av kvalifikasjoner, ikke er gyldig avslag. I så fall står den arbeidsledige overfor et tap av ytelser fra det offentlige. Disse kan naturligvis ikke falle helt bort, da de skal sikre et eksistensminimum, men de kan nedskjæres ganske kraftig både av nivå og varighet (Bruttel og Kemmerling 2005:8; Knuth 2006:12).

Ved implementeringen av denne reformen ble det også tatt høyde for at det ikke kunne fås arbeid der det intet arbeid var, og flere tiltak ble iverksatt for å oppmuntre til skapelsen av arbeidsplasser. Et av dem var etableringstilskudd til nydannede bedrifter. Dette skulle oppmuntre til å danne bedrifter som selvstendig næringsdrivende. Dette ville i hvert fall gi inntekter til en person og med tiden muligens til flere hvis bedriften gikk bra og utvidet. Disse etableringstilskuddene er også nå tilgjengelige for lavere kvalifiserte jobbsøkere, ulikt tidligere ordninger av denne typen. En annen ordning som skal virke som et insentiv er tilskuddsordningen for småjobber. Lavtlønnet arbeid er for arbeidstagerne unntatt plikten å betale skatt og andre innbetalinger til sosiale formål, mens arbeidsgiverne må betale en flat rate på 25 prosent av lønnen til disse

formålene. Arbeid som befinner seg i en mellomklasse inntektsmessig har en egen ordning med at den prosentvise andelen som skal betales avgjøres ut i fra inntekten (Bruttel og Kemmerling 2005:7).

Foreløbige empiriske undersøkelser tyder på at begge disse tilskuddsordningene blir hyppig benyttet. Dessverre er det ingenting som tyder på at de i noen grad har hatt effekter. Tallet på arbeidstagere i Tyskland har holdt seg stabilt siden introduksjonen av disse reformene. Evalueringer har heller vist at det var eksisterende jobber som fikk den nye betegnelsen småjobber og nøt godt av de statlige tilskuddene (Bruttel og Kemmerling 2005:7-8). Knuth (2006:12) er svært kritisk overfor denne ordningen og påpeker at den er blitt en kostbar subsidieringsordning for arbeidsgivere som holder lønningene nede. Knuth underbygger dette ved å påpeke at det med et slikt system er svært få insentiver for arbeidstager eller arbeidsgiver å øke hverken timeantall eller timelønn (Knuth 2006:12).

Hartz-kommisjonen kom i kjølvannet av en skandale som involverte Byrådet for Arbeidsformidling. Denne institusjonen hadde justert sine tall for å fremstå som mer suksessfulle enn de egentlig var når det gjaldt å få plassert arbeidsledige i nye stillinger. Denne skandalen i tillegg til et generelt bilde delt av mange på Byrådet for Arbeidsformidling som et stort og ineffektivt byråkrati som fikk utrettet lite, ga en åpning for å kunne reformere (Bruttel og Kemmerling 2005:3).

Byrådet for Arbeidsformidling er i Tyskland, ulikt de fleste andre OECD-land, sentralisert. Forsøk på reform er blitt gjort, men har feilet på grunn av sterk motstand innad i organisasjonen. Hartz III-vedtaket var altså et nytt forsøk på å få i stand endringer i denne byråkratiske strukturen. Byrådet for Arbeidsformidling besto av en tverrpolitisk komité på 50 personer som hadde i oppgave å velge et styre for byrådet, og en høytstående embetsmann som hadde ansvaret for den daglige driften. Hartz III-vedtaket omformet komiteen til en som skulle drive tilsyn med organisasjonen, og styret ble valgt for fem år av gangen med en leder som hadde til oppgave å ha oppsyn med styrets virke (Bruttel og Kemmerling 2005:4).

Hartz III-vedtaket gjorde altså et grundig forsøk på å avbyråkratisere Byrådet for Arbeidsformidling. Det ble gjort et genuint forsøk på å oppmuntre til aktivisering gjennom å gi de ulike byråene mer autonomi slik at det individuelle byrådet selv hadde

mer frihet i forhold til aktiveringstiltak overfor en arbeidsledig person. Mer oppmerksomhet skulle gis den enkelte jobbsøker og hans eller hennes unike situasjon og evner skulle sees på. I tillegg ble det i reformen satt fokus på at Byrået for Arbeidsformidling skulle benytte seg mer av markedsmekanismene og sette enkelte av sine tjenester ut på anbud (Bruttel og Kemmerling 2005:4).

Som vi ser er det ikke bare dette siste elementet i reformen som har sterke innslag av New Public Management (Bruttel og Kemmerling 2005:2). Også opprettelsen av det nye styret blir beskrevet som ”mer likt det i et forretningsforetak” (Bruttel og Kemmerling 2005:3). Dette er også et av de punktene hvor reformen har møtt sterk kritikk, at den har vært sterkt influert av New Public Management-tankegang (Bruttel og Kemmerling 2005:1-2).

Men det er Hartz IV-vedtaket som har utløst de langt på vei sterkeste reaksjonene blant allmennheten. Mer enn et hundre tusen mennesker demonstrerte i gatene i protest i flere uker på rad etter at det ble vedtatt. Dette var ikke protester organisert av de store fagforeningene, men en spontan grasrotaksjon. Dette vedtaket avslørte også med all tydelighet et skille mellom det tidligere Øst-Tyskland og Vest-Tyskland. Det var i det tidligere Øst-Tyskland at prostene oppsto, fordi flere østtyskere ble arbeidsledige etter gjenforeningen. Hartz-reformene bidro altså ikke bare til å dra et sosialt skille, mellom arbeidstagere og tidligere arbeidstagere nå redefinert som sosialklienter, men også geografisk, gjennom å ytterligere underbygge delet mellom det tidligere Øst-Tyskland og Vest-Tyskland (Bruttel og Kemmerling 2005:15).

I løpet av årene mellom 1990 og 1993 førte gjenforeningen av Vest- og Øst-Tyskland til at omtrent 40 prosent av de jobbene som fantes i Øst-Tyskland forsvant. Dette førte naturlig nok til en forverring av situasjonen angående arbeidsledighet for Tyskland som helhet. Siden da er det ikke så mye at sjansen for å bli arbeidsledig som har økt, som sjansen for å forbli arbeidsledig hvis man først har blitt arbeidsløs. Tyskland har sysselsettingsgrad av den voksne befolkningen på 65 prosent, hvilket er under målene OECD-landene har satt seg om det skal være 70 prosents sysselsettingsgrad i disse landene innen 2012. Den lave yrkesdeltagelsen til kvinner er med på å trekke dette tallet nedover. Ellers sank tallet på arbeidsledige fra 12,7 prosent til 10,3 prosent fra 1997 til 2001 da Tyskland opplevde et økonomisk oppsving. Men

et bekymringsverdig moment er at oppgang i økonomien nå gir lite utslag på arbeidsledighetsstatistikken. Det later til at arbeidsmarkedet har stagnert. Selv om bedriftene gjør det bedre og opplever gode tider, så hentes det ikke inn ekstra arbeidskraft fra arbeidsledighetskøen (Knuth 2007a:1;).

Kravet om at arbeidsledige skal måtte ta et hvilket som helst arbeid som blir tilbudt dem likegyldig status representerer dessuten et skarpt brudd med Tysklands tradisjonelle status- og yrkesorienterte arbeidsledighetsregime. Fra å være en ordning som skulle opprettholde den arbeidslediges status og levemåte, har ytelser for arbeidsledige etter Hartz-reformen bare hatt til hensikt sikre et eksistensminimum. Endringen i oppfatningen om hva som blir ansett som passende arbeid kan være en dreining mot den mer tradisjonelt anglosaksiske tenkemåten, at enhver jobb er bedre enn ingen jobb (Bruttel og Kemmerling 2005:15).

3.4 Målsettinger for NAV-reformen

Rattsø-utvalget ble nedsatt for å utrede ulike organisasjonsmodeller for sammenslåing av de tre etatene, Aetat, trygdeetaten og sosialetaten (Haugneland 2006:2). I deres utredning la de følgende målsettinger til grunn for en organisasjonsreform (Haugneland 2006:41-43):

1. Forbedre arbeidspolitikken for enkelte grupper arbeidsledige, som eldre arbeidstagere og arbeidstagere med innvandringsbakgrunn. Måloppnåelsen for arbeidspolitikken er i hovedsak god, men for disse gruppene eksisterer det et stort potensial for forbedringer (Haugneland 2006:41).
2. Få flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp. Det er stort forbedringspotensial i forhold til å redusere omfanget av langvarig trygdemottak og lange sosialforløp. En betydelig andel personer i yrkesaktiv alder har stønader som sin viktigste inntektskilde (Haugneland 2006:41,43).
3. Forbedre brukerretting og brukervedvirkning, samt sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferdstjenester samtidig får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Av de 2,4 millioner brukerne av arbeids- og velferdsforvaltningen har 15 % behov for tjenester fra flere enn en av de tre

etatene. Men for brukere hvis forløp varer utover 2 år øker denne andelen til 67 % av omtrent 200 000 brukere. Dette henspiller på den såkalte kasteballproblematikken, uroen for at brukere som må forholde seg til flere etater ikke skal få den bistanden de trenger men bli sendt mellom etatene med henvisning om at dette er den andre etatens ansvarsområde. Det er vanskelig å vite i hvilken grad dette er utbredt, men det er en reell bekymring (Haugneland 2006: 41, 43).

4. Effektivisering ved å sentralisere oppgaver som trenger liten eller ingen brukerkontakt. Sentralisering av slike oppgaver vil gjøre det mulig å øke kostnadseffektiviteten både i forhold til dobbeltarbeid, dobbeltkompetanse, ansvarsfordeling mellom stat og kommune og kontorstruktur. Stordriftsfordelene ved en mer samlet organisering av arbeids- og velferdsetaten vil kunne være i stand til å gi betydelige effektivitetsgevinster (Haugneland 2006:42).

3.5 Strukturelle endringer i Norge

3.5.1 En tredelt etatsløsning

Norge hadde frem til 2005 en tradisjonell inndeling mellom de ulike velferdsetatene involvert i bekjempelse av arbeidsløshet og administrering av ytelsene til arbeidsledige. De tre etatene var Aetat, arbeidsformidlingen, Rikstrygdeverket og sosialetaten der kommunene var de ansvarlige for administrering og utbetaling av sosialhjelp.

Aetats historie strekker seg omkring 120 år tilbake i tid. Denne etaten var underlagt Arbeidsdirektoratet og hadde i nesten like lang tid som dens eksistens hatt et monopol i forhold til arbeidsformidling. Som en følge av dette hadde etaten nydt høy status og vært betraktet som svært viktig i arbeidet for full sysselsetting. Men løpet i det siste tiåret hadde Aetat blitt pålagt nye oppgaver, gjennomgått omlegginger og møtt ny og økende konkurranse i form av lignende tjenester for jobbsøkere på det private markedet. Etaten hadde rundt 3.800 heltidsstillinger og var representert på alle styringsnivåer. Aetat hadde 18 kontorer regionalt og 162 kontorer lokalt. Gjennom disse var Aetat ansvarlig for å gjennomføre arbeidsmarkedspolitikken som fremlagt av

regjeringen. Aetats hovedoppgave var å finne nytt arbeid til arbeidsløse så for som mulig. I løpet av 2004 var 466.400 mennesker registrert som jobbsøkere hos Aetat. Aetat kunne assistere i denne jobbsøkingprosessen ved å finne stillingsannonser, gi rådgivning, og stille til rådighet muligheten for etter- eller videreutdanning. Etaten hadde også ytterligere arbeidsoppgaver. Den skulle forske på arbeidsmarkedet, fordele økonomiske ytelser og føre kontroll (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:6-7).

Rikstrygdeverket var underlagt trygdeetaten, og hadde i likhet med Aetat en lang og ærverdig historie. Rikstrygdeverket hadde rundt 7600 ansatte i heltidsstillinger og var å finne i hvert fylke og hver kommune i Norge. Hvert år håndterte Rikstrygdeverket rundt 6 millioner saker og 2 millioner mennesker mottok månedlige ytelser. Denne tjenesten var regulert av mange lover. Den viktigste og den som lå til grunn for organisasjonen var Trygdeloven. Denne har tre hovedformål. Det første er at alle skal være sikret en grunnleggende økonomisk standard. Det andre er at inntektstap i forbindelse med arbeidsledighet, graviditet, fødsel, enslig forsørgeransvar, sykdom, skade, uførhet, alderdom og død skal erstattes. Det tredje hovedformålet er at mennesker skal hjelpes til selv å klare seg i hverdagen (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:7).

Aetat og Rikstrygdeverket var begge underlagt regjeringen. I kontrast var sosialtjenesten kommunenes ansvar. Denne etatens historie gikk tilbake til 1800-tallet, da ansvaret for å besørge de fattige var en av to oppgaver tilkjent kommunene ved deres opprettelse i 1837. Sosialtjenesten var ment å skulle fungere som et økonomisk sikkerhetsnett i Norge. Denne tjenesten var regulert av loven om sosiale tjenester. Loven om sosiale tjenester fastsatte sosialtjenestens fremste mål som å fremme økonomisk og sosial sikkerhet, forbedre boforholdene for underprivilegerte, øke sosial likhet og likhet mellom kjønnene, forebygge sosiale problemer, og å hjelpe den individuelle mottager til å leve uavhengig og lede et aktivt og meningsfullt liv i fellesskap med andre. I 2003 var det i alt 4.100 personer ansatt i den kommunale sosialtjenesten og rundt 135.400 personer mottok sosialhjelp (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:7).

3.5.2 NAV-prosessen

To strukturelle forandringer vedrørende departementene skulle komme til å påvirke alle disse tre tjenestene som senere skulle bli involvert i reformen. Den første av disse strukturelle endringene fant sted i 2003 da Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Sosialdepartementet ble slått sammen til Arbeids- og sosialdepartementet. Dette samlet arbeidsrelaterte og sosiale tjenester i samme departement. Den andre tok plass i 2005 da Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble opprettet og fikk ansvaret både for disse tjenestene og integrering. Til sammen er 16.000 personer ansatt i disse tjenestene, og et årlig budsjett lyder på rundt 320 milliarder kroner. Om lag halvparten av den norske befolkning er brukere eller klienter av disse tjenestene (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:7-8).

Prosessen som skulle lede frem til et vedtak om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) hadde flere stadier. Grovt sett kan den inndeles i tre faser. Den første av disse var SATS-prosessen, Sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. I 2001 ble regjeringen bedt av Stortinget om å utrede muligheten for en sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, i den hensikt å skape én felles tjeneste. Regjeringen involverte flere sentrale aktører i sitt arbeid med utredningen. Sosialdepartementet var ansvarlig departement, og Arbeids- og administrasjonsdepartementet samt Kommunal- og regionaldepartementet var spesielt berørte departement. I tillegg ble det opprettet et sekretariat ledet av velferdsforskeren Aksel Hatland og en koordineringsgruppe som involverte de ytre etatene. I St.meld. nr. 14 (2002-2003), *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, la regjeringen frem sitt forslag om en fortsatt tredelt løsning. Dette endte den første fasen av reformen. Etter å ha mottatt sterk kritikk for ikke å ha gjort det Stortinget hadde instruert om, nemlig å utrede ulike forslag til sammenslåing, fikk regjeringen Stortingsmeldingen sendt tilbake (Haugneland 2006:1; Finnerud-Nielsen 2007:7,43; Kruuse Meyer 2005:2).

Etter vedtaket om tilbakesendelse av Stortingsmeldingen i Stortinget våren 2003 måtte regjeringen nok en gang utrede spørsmålet om en sammenslåing av de tre etatene. Dette innledet NAV-reformens andre fase. I det nye vedtaket ba Stortinget regjeringen ”utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av Aetat,

trygdeetaten og sosialtjenesten” (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Regjeringen nedsatte etter dette Rattsø-utvalget, ledet av professor i økonomi Jørn Rattsø. Rattsø-utvalget hadde til formål å utrede ulike organisasjonsmodeller i henhold til oppgaven regjeringen var pålagt av Stortinget (Finnerud-Nielsen 2007:43).

På tross av regjeringens første forslag til Stortinget var blitt avvist la regjeringen få begrensninger på hvilke organisasjonsløsninger Rattsø-utvalget skulle vurdere. Dette kunne skyldes to ting. Den ene var at det legges vanligvis ikke begrensninger på ekspertutvalg, slik at disse står fritt til å gjøre sine vurderinger. Den andre at regjeringen kanskje ikke ønsket at utvalget skulle foreslå en løsning veldig anderledes enn den lagt frem i SATS-meldingen. At et uavhengig ekspertutvalg nådde samme konklusjon som regjeringen validerte regjeringens tidligere arbeid (Haugneland 2006:92).

Utvalget la frem sin utredning i NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. I denne kom det frem at utvalget anbefalte en fortsatt tredelt forvaltning, men at ansvarsforholdet mellom Aetat og trygdeetaten burde endres noe. Forståelig nok ønsket ikke regjeringen å på nytt sende det samme forslaget de allerede hadde fått returnert til Stortinget. Regjeringen la altså i St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* frem et forslag om å samle det statlige ansvaret, Aetat og trygdeetaten, i en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Den kommunale sosialtjenesten skulle videreføres, men det ble foreslått å opprette en førstelinjetjeneste med arbeids- og velferdskontorer i alle kommuner (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:11; Finnerud-Nielsen 2007:43-44). En førstelinjetjeneste er brukernes kontaktpunkt med forvaltningen. Enklere sagt er dette arbeids- og velferdsforvaltningens brukertjenester (Haugneland 2006:VII). At begrepet førstelinjetjeneste benyttes indikerer at brukerne bare må henvende seg et sted for å få tilgang til ytelser og tjenester. Andrelinjetjeneste betyr tilsvarende at brukerne må henvende seg til to steder innenfor forvaltningen for å motta ytelser og tjenester knyttet til samme anliggende.

NAV-reformens andre fase endte i et stortingsvedtak 31. mai 2005 om oppretting av en ny statlig etat. Den nye etaten skulle avløse Aetat og trygdeetaten og overta deres arbeidsoppgaver. I tillegg vedtok Stortinget at det skulle opprettes en

felles førstelinjetjeneste i hver av landets kommuner, ved å kreve et samarbeid og en samordning mellom den nye etaten og den fortsatt kommunale sosialtjenesten. Den tredje fasen er utrednings- og beslutningsprosessen som ble innledet i etterkant av Stortingets vedtak våren 2005 (Finnerud-Nielsen 2007:7).

3.5.3 En todelt etatsløsning

I 2005 vedtok Stortinget at Rikstrygdeverket og Aetat skulle slås sammen. Dette representerte den største organisasjonsreformen i Norge noensinne. Det nye NAV vil videreføre Aetats gamle oppgaver, å administrere arbeidsledighetstrygd og tilby aktiviseringstiltak til alle jobbsøkere. Men siden NAV også vil inkludere det tidligere Rikstrygdeverket vil den nye etaten også overta denne tjenestens arbeidsoppgaver. Ved siden av å administrere arbeidsledighetstrygd og besørge aktivitetstiltak vil denne store nye etaten også administrere samtlige trygdeytelser. Herunder ligger pensjoner, uføretrygd og sykepenges. Alle ytelser velferdsstaten gir i forbindelse med ”arbeidsledighet, graviditet, fødsel, enslig forsørgeransvar, sykdom, skade, uførhet, alderdom og død”. Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) vil være underlagt det nye Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og motta sin finansiering og bli bestyrt derfra (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:7; Haugneland 2006:1; Overbye 2007a:2-3).

Sosialhjelp skal forbli kommunenes ansvar. Kommunene er i tillegg til å administrere denne tjenesten også ansvarlige for å finansiere den. Dette gjøres gjennom deres egne inntekter, kommuneskatten, samt en blokkbevilgning fra staten. Men denne blokkbevilgningen skal også dekke andre formål, den er ikke øremerket henimot sosialhjelp. Sosialhjelp er ytelse som utbetales ut fra skjønn og etter behovsprøving. Det er den enkelte kommune som avgjør satsene på sosialhjelp i den kommunen. De statlige retningslinjene for sosialhjelp er ikke bindende, bare veiledende. Kommunene har også stor frihet i valget av organiseringsmåte i forhold til administreringen av sosialhjelpen. Det finnes ikke noe krav om de må opprette noe eget sosialkontor eller ansette stab som er utdannet i å utføre denne type arbeid. På tross av dette spillerommet gitt til kommunene er satsene for sosialhjelp relativt høye sammenlignet med andre land i Europa (Overbye 2007a:3).

Sosialtjenesten skal ikke slås sammen med de to andre og vil således ikke utgjøre en del av den nye NAV-konstruksjonen. Men Stortinget har vedtatt at alle kommuner skal inngå en formell avtale med NAV. Dette er en forpliktelse som er gjeldende for alle landets 431 kommuner. Hensikten bak en slik avtale er at ytelsene og tjenestetilbudene gitt av det lokale NAV-kontoret og den enkelte kommune skal koordineres slik at brukerne og klientene i hvert område skal få et mest mulig dekkende og helhetlig tilbud med minst mulig overlapping mellom tjenestene. Stortinget avgjorde at en slik avtale som et minimumskrav skulle inneholde en overenskomst mellom det lokale NAV-kontoret og kommunen om at NAV-kontoret og sosialtjenesten skulle holde til i samme bygning. Dette var i virkeligheten en avgjørelse tatt fra Stortingets side om å gjennomføre en-dørs-prinsippet, at alle offentlige kontorer med befatning med arbeidsledighet og til dels overlappende ansvarsområder skulle være lokalisert til samme sted (Overbye 2007a:3).

3.6 Innholdsmessige aspekter ved NAV-reformen

3.6.1 Arbeidslinjen og ytelser

Det var under Gro Harlem Brundtlands tredje regjering i 1992 at sosialpolitikken i Norge ble lagt om. Under denne Arbeiderpartiregjeringen ble det skapt et skifte i sosialpolitikken. Arbeid skulle nå være førstevalget, ikke ulike trygdestønader eller -ytelser. Hensikten med dette var å få flere ut i arbeid og aktivitet, og færre avhengige av støtte fra staten for å ha til livets opphold. Flere på inntektssiden av statens midler og færre på utgiftssiden. Et slikt skifte var en generell trend i europeiske land (Overbye 2007a:1).

Særegent med Norge, derimot, er at den høye kvinnedeltagelsen i arbeidslivet gjør at like mange kvinner som menn mottar uføretrygd. Kvinnene er faktisk i overtall. Andelen kvinner i arbeidslivet er høyere i Norge enn i nesten noe annet europeisk land. Spesielt er dette slående i forhold til andelen av eldre kvinner i arbeidslivet, her definert som kvinner over 45 år. I tillegg kan uføretrygd tilkjennes personer som ikke har vært i arbeid tidligere. Kombinert med at uføretrygd kan tilkjennes alle aldersgrupper frem til pensjonsalder etter fylte 18 år gir dette en svært høy andel av

uføretrygdde under 45 år sammenlignet med land i kontinental-Europa, der retten til uføretrygd ofte er knyttet til mange års deltagelse i arbeidslivet (Overbye 2007a:1-2).

Til sammen gir dette et høyt antall uføretrygdde. Hvis man inkluderer utgiftene til arbeidsrettet videreutdanning og attføringspenger, bruker Norge en større del av brutto nasjonalprodukt på helserelaterte sosiale forsikringsordninger enn noe annet OECD-land. Det er mye uro knyttet til denne problemstillingen. Det høye antallet uføretrygdde er den norske hovedbekymringen og mye av beveggrunnlaget for hvorfor man har ønsket å sette i gang en slik omfattende reform. I Tyskland er det arbeidsledigheten som skaper politisk bekymring og som man hadde et ønske om å få ned ved hjelp den nye forvaltningskonstruksjonen som skulle skapes gjennom Hartz-reformen. Arbeidsledigheten i Norge har tradisjonelt ligget på et lavt nivå og dette nivået har ikke vist noe tegn til urovekkende stigning i løpet av det siste tiåret. Ved siden av Island er arbeidsdeltagelsen i Norge er den høyeste i Europa. Arbeidsledigheten i Norge nådde en topp på begynnelsen av 1990-tallet på 5-6 %, og har fra 1998 ligget på rundt 3 % (Overbye 2007a:1-2).

Siden skiftet i holdningen til sosialpolitikk har diverse aktiveringstiltak blitt innført for å oppmuntre stønadsmottagere til å bevege seg over i arbeidslivet og i aktivitet. Disse aktiviseringstiltakene kan innebære positive konsekvenser for stønadsmottageren, eller de kan innebære negative konsekvenser for mottageren. Eksempler på positive insentiver er et bedre tilbud i forhold til etter- og videreutdanning, rehabilitering, kurs, forbedring av arbeidsmiljø, bedre barnehavetilbud, bedre skolefritidsordning, egne tilskudd for tilpassing av arbeidsplassen for fysisk funksjonshemmede, et økonomisk insentivsystem for å få pensjonister og uføretrygdde tilbake i arbeid, fjerne behovsprøving i forhold den reduserte skattesatsen når mottageren vender tilbake til arbeidslivet, og egne insentiver for å få arbeidsgiver og andre sosiale partnere til å tilrettelegge for at mottageren skal kunne komme i arbeid igjen. Men aktiveringstiltak kan også involvere negative konsekvenser for mottageren. Kutt i ytelsene, kutt i perioden man har rett på en stønad, strengere krav til hvem som er berettiget til en ytelse, økt kontroll, strengere regler for arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp er alle eksempler på slike negative konsekvenser som staten kan velge å vedta. Siden 1992 har både antallet aktiviseringstiltak og

muligheten for å ta dem i bruk økt. Derimot har ikke den faktiske størrelsen på ytelsene blitt redusert (Overbye 2007a:1-2).

I 1991 fikk kommunene rett til å stille som betingelse for utbetaling av sosialhjelp at mottageren var i arbeid eller under noen form for utdanning eller arbeidstrening. Et tillegg til denne loven i 2004 ga sosialhjelpsmottagerne rett på en egen individuell plan som tok for seg deres situasjon og hvordan han eller hun best kunne hjelpes ut av situasjonen som sosialhjelpsmottager. Dette tillegget i loven spesifiserte at i oppsettingen av en slik individuell plan var kommunen forpliktet til å samarbeide med andre relevante organisasjoner for å få til et best mulig tilpasset opplegg for sosialhjelpsmottageren. Herunder frivillige organisasjoner, helsetjenesten etc. (Overbye 2007a:2).

3.6.2 Partnerskap

Kommunene og NAV har blitt gitt stor frihet i forhold til hvordan de kan utforme avtalene som skal regulere deres samarbeid. Dette har allerede gitt seg utslag i mange ulike konstruksjoner for samarbeidet mellom NAV og sosialtjenesten i kommunene. Men NAV og kommunene har forskjellige økonomiske interesser. NAVs ytelser og tjenester finansieres direkte av staten, mens kommunene må ta av egne midler som også skal strekke til en rekke andre oppgaver for å finansiere sine. Dette vil kunne resultere i forsøk på å skyve kostnader over på samarbeidspartneren. En saksbehandler ansatt i kommunen vil kunne forsøke å oppmuntre en sosialhjelpsmottager til å ta imot arbeidsrettet videreutdanning eller andre aktiviseringstiltak (Overbye 2007a:5).

Dette ikke fordi det foreligger noen tro på at dette vil være med på å hjelpe klienten ut av arbeidsledighet, men fordi det vil flytte mottageren av sosialhjelp bort fra ordninger som kommunen bekoster og i stedet vil kvalifisere mottageren til statlig finansierte trygdeordninger eller statlig støtte under opplæringen i stedet for sosialhjelp. Kommuner kan også sette opp egne aktiveringstiltak for å få direkte adgang til pengene satt av til dette formålet. Dette siste kan gjøres enklere ved at NAV og sosialtjenesten i kommunen som samarbeidsform velger å danne et konsortium med delt lederskap, eller et konsortium der kommunen har den endelige avgjørelsen (Overbye 2007a:5).

Det er også mulig å tenke seg lignende scenarioer der det er NAV som oppnår å lette sin finansielle byrde ved å flytte ansvar over på kommunen eller ved å dra fordel av dens økonomiske ressurser. For å unngå fastlåste situasjoner og høyt konfliktnivå krever dette høy grad av refleksjon hos begge parter i forhold til hverandre som samarbeidspartnere og viktigheten av tillit i et slikt samarbeid, samt evnen til å håndtere de iboende interessekonflikter på en åpen og ryddig måte. Forhåpentligvis er det dette som nå finner sted, men det ligger allikevel en betydelig risiko i å tvinge lokale NAV-kontorer og kommuner inn i et samarbeid uten å spesifisere hvordan dette skal foregå eller hva de 431 kontraktene som det må nås enighet om skal inneholde (Overbye 2007a:5).

3.6.3 Kasteballproblematikken

Organisasjonsreformer i Norge har tradisjonelt neglisjert den tverrsektorielle komponenten. New Public Management-epokens innføring av målstyring og resultatkontroll ble hovedsakelig konsentrert om den vertikale, sektorbaserte delen av offentlig administrasjon. Andre NPM-inspirerte reformer som strukturell desentralisering ved å opprette statseide selskaper og mye direktorater har økt fragmenteringen og også gjort den vertikale koordineringen vanskeligere. Som et resultat har en horisontal koordinering på riksplan mellom sektorer blitt ytterligere forvansket. Innad i departementene finner man at det volder ikke usignifikante problemer å etablere tverrsektorielle samarbeid på områder dette skulle være ønskelig (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:4).

Reformer gjennomført på lokalt plan i Norge viser den motsatte tendensen. I kommunene har man forsøkt å slå i sammen sektorer og la andre prinsipper enn sektor avgjøre spesialisering. Lokalt har horisontal spesialisering blitt lettere. Men den tidligere ordningen med at man fant samme sektorielle inndeling på alle styringsnivåer har forsvunnet, noe som har svekket samarbeidet mellom nasjonalt, regionalt og lokalt plan. Dette sektorbaserte samarbeidet mellom styringsnivåer har vært sentralt i den norske velferdsstaten (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:4).

Det kan se ut som om Stortinget har søkt å imitere kommunene i sin nye organisasjonsreform, ved å organisere etter et annet prinsipp enn sektor, i dette tilfellet

arbeidløshet. Det hadde lenge rådet en viss uro rundt kasteballproblematikken i den offentlige debatten. Det eksisterte en bekymring om at den tradisjonelle tredelingen av ansvar innenfor området mellom Aetat, Rikstrygdeverket og sosialtjenesten kunne ha en uheldig effekt på tilbudet brukere og klienter mottok. Denne debatten tok til på 1990-tallet og var aldri langt unna den offentlige arena. Denne problematikken hadde det to hovedmomenter som det ble særlig fokusert på. Det ene var kjent som å ”falle mellom to stoler”. Dette beskrev en situasjon der en bruker eller klient opplevde å bli sendt fra offentlig kontor til offentlig kontor uten å møte eller å motta relevant hjelp. Dette kunne skyldes en ansvarsfraskrivelse av hos de involverte offentlige kontorene, en faktisk mangel på autoritet i forhold til å kunne gripe fatt i situasjonen til vedkommende person, eller begge deler. Dette skapte et grenseland som gjorde at personen kunne falle utenfor alle eksisterende ordninger, uten mulighet for den hjelp og de tiltak som vedkommendes situasjon ellers indikerte at var passende (Overbye 2007a:2).

Det andre momentet som ble betraktet som en mulig grunn til bekymring var at personer ikke ble sendt videre til det neste offentlige kontoret som ville ha vært mer relevant for deres situasjon, men ble plassert inn i systemet på det første kontoret de oppsøkte og opplevde seg selv innelåst på stønadsordninger egentlig ikke passende for deres behov. Denne problematikken fikk mye oppmerksomhet og ble et stort tema i aktiviseringsdebatten. Hovedsakelig lå grenselandet der ble betraktet som mest sannsynlig at disse problemene kunne oppstå mellom Aetat og Rikstrygdeverket. Her eksisterte det en gråsoner mellom de to offentlige organisasjonenes mandat, bestående av personer for friske til å bli erklært uføre, men for syke til å arbeide. Denne gruppen ble møtt med rehabiliteringstiltak, men tenderte til å bli erklært uføretrygd etter en viss periode (Overbye 2007a:2). Ifølge Overbye (2007:2) har dette ikke endret seg nevneverdig.

En hovedutfordring som vil møte det nye NAV vil være å kombinere to prinsipper for spesialisering, det sektorbaserte hos sentraladministrasjonen og det territorielle hos kommunene. Disse to prinsippene vil møte hverandre og forsøkes å settes sammen i den nye førstelinjetjenesten. De to sammenslåtte organisasjonene vil måtte utforme en felles plattform, en felles rolleforståelse, nå enighet om ansvar,

autoritet og autonomi, konstruere en felles organisasjonsmodell, skape et felles budsjett og et felles ytelses- og tjenestetilbud, samt skape en ny felles kultur og ny kompetanse (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2006:21).

Ytterligere utfordringer knytter seg til den horisontale koordineringen mellom flere styringsnivåer. Den horisontale intradepartementale koordineringen mellom arbeidsadministrasjonen og forsikringsadministrasjonen og andre områder innenfor departementet er et slikt eksempel. Et annet er interdepartemental koordinering mellom arbeids- og velferdsadministrasjonene og relaterte politikkområder som utdanning og helse. Den vertikale koordineringen som involverer virkemidlene departementet har til rådighet når det gjelder å influere sosialtjenesten i kommunene skaper også bekymring. Denne hører nemlig hjemme i spenningsfeltet mellom prinsippene for sektorbasert og territorielt basert spesialisering. Imidlertid hører de relevante områdene nå alle til samme departement. Dette er fordelaktig med tanke på koordinering, men Arbeids- og inkluderingsdepartementet er så stort at dette kan motvirke fordelene ved å gi det politiske lederskapet kapasitetsproblemer. I tillegg er det usikkert hvorvidt de forskjellige nivåene av NAV vil være i stand til å koordinere arbeids- og trygdetjenester som planlagt, og hvordan den lokale pålagte koordineringen med sosialtjenesten vil fungere (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2006:21-22).

3.6.4 Det nye NAV

Betydningen av god koordinering er gjort ekstra viktig gjennom den komplekse strukturen. I tillegg kommer utfordringen med å skulle balansere de tre hovedformålene for reformen, sysselsetting, brukervennlighet og kostnadseffektivitet. Det foreligger et behov for at den nye strukturen skal reflektere disse verdiene. Vanskelighetene ved dette synes åpenbare. Formålene er i seg selv vage, og graden av suksess er vanskelig å måle. Dessuten ligger det iboende konflikter i målene og de er henseilet på ulike grupper. Brukervennlighet og kostnadseffektivitet er to mål som ikke umiddelbart virker å trekke i samme retning (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2006:22).

Arbeidsledighet avhenger av mange flere faktorer enn de som kan finnes innenfor et enkelt offentlig kontor. Økonomien og sysselsettingen er sårbare overfor mange elementer. Den internasjonale økonomien, sammensetningen av det nasjonale arbeidsmarkedet, industripolitikk, regional utvikling, og utdanning. Alle er disse faktorer som spiller inn på graden av sysselsetting i et land og individets muligheter til å komme seg inn på arbeidsmarkedet. Effekten en arbeidsformidling har er betinget på mange andre faktorer. Men den kan ha en effekt og en av fordelene ved den nye organisasjonsstrukturen er at et nærmere samarbeid med sosialtjenesten kan føre til at personer med sosiale problemer lettere kommer i kontakt med en arbeidsformidlingstjeneste og derfra ut i arbeid. Det samme kan være tilfelle for flere grupper tilknyttet trygdesystemet. Men den nye strukturen kan ha en ikke så heldig effekt og i stedet skape forvirring innad i den nye etaten slik at dennes effektivitet i utføringen av sine oppgaver blir svekket. Mange av det gamle Rikstrygdeverkets brukere var dessuten eldre mennesker og derfor lite trolige til å benytte seg av arbeidsformidlingstjenester. Dette er også tilfelle for mange av klientene tilhørende sosialtjenesten (Christensen, Fimreite og Lægred 2006:22).

Et av nøkkelbegrepene i NAV-reformen var en-dørs-prinsippet. Dette fikk gjennomslag politisk og ble en del av den endelige reformen. Hvordan dette fungerer i praksis vil være en viktig indikator på om det har lyktes å skape en mer brukervennlig tjeneste. Dette vil delvis avhenge av hvordan man møter den strukturelle utfordringen. Den Nye arbeids- og velferdsforvaltningen vil ha ett sett med regler, lover, oppgaver og personale, mens den kommunale sosialtjenesten vil ha et helt forskjellig et. En hovedutfordring i NAV-prosessen er det kulturelle aspektet i forhold til de to etatene som slås sammen. Dette er to tjenester med sin egen velutviklede organisasjonskultur som nå må søke å forene disse. I det gamle Rikstrygdeverkets tilfelle dreier dette seg om en juridisk kultur designet for å behandle individuelle saker. Aetat hadde en modernisert ansettelseskultur og en kultur for bred kompetanse og å håndtere komplekse problemer. Den kommunale sosialtjenesten hadde en lokal sosialtjenestekultur basert på lokalkunnskap og en klientorientert skjønnsmessig kultur. En del kilder til vanskeligheter er åpenbart allerede fra denne korte

gjennomgangen. Stiavhengighet kan forhindre at en-dørs-prinsippet blir en vellykket løsning (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:23).

Det har rådet mindre oppmerksomhet rundt målet om økt kostnadseffektivitet sett i forhold til de to andre hovedmålene. Dette kan ha sammenheng med at det sjelden blir avviklet arbeidsplasser i forbindelse med norske offentlige organisasjonsreformer. Dette prinsippet ble fulgt også i forbindelse med gjennomføringen av NAV-reformen. På tross av at økt kostnadseffektivitet var et hovedmål i reformen, ble dette målet i liten grad fulgt opp med konkrete besparingstiltak (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:23).

Post-NPM ideer om koordinering og samarbeid danner på mange måter grunnlaget for denne reformen. Reformen imøtegår også bekymringer om fragmentering av offentlige organisasjoner og gjør et forsøk på å sentralisere samtidig som det legges vekt på lokale løsninger. Sett i et norsk historisk perspektiv er sammenslåingen av Aetat og Rikstrygdeverket relativt unik. En så stor offentlig organisasjonsreform har aldri tidligere blitt gjennomført. I 1992 ble det foreslått i slå sammen tolldirektoratet og skattevesenet, men dette møtte innbitt motstand med henvisning til den spesielle kulturen i skattevesenet. Et forsøk på å forene de to ulike kulturene ville kunne skade utførelsen av oppgavene skattevesenet var satt til å forvalte. Den nåværende reformen er enda mer komplisert og kompleks fordi den også involverer den kommunalt administrerte og baserte sosialtjenesten. Aldri før har sentraladministrasjonen og kommunen samarbeidet på en slik måte for å skape et en-dørs-stopp for brukere og klienter å henvende seg til på lokalt plan (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:23-24).

4 Komparativ analyse

4.1 Målsettingene for reformene

4.1.1 Reformenes innledende fase

Den viktigste forskjellen mellom Hartz-reformen i Tyskland og NAV-reformen i Norge er naturligvis at i Norge er endringene utelukkende strukturelle mens i Tyskland var de også innholdsmessige. I Norge var det bare strukturen rundt distribueringen av tjenestene som ble berørt, selve tjenestene er uendret. I Tyskland derimot fikk man i tillegg til de strukturelle endringene ved de ulike konstruksjonene som oppsto i kjølvannet av de politiske kompromissene etter Hartz-reformen også en endring i det innholdsmessige. De velferdsstatlige ytelsene tilgjengelige for arbeidsløse gjennomgikk forandringer både av form og innhold, i tillegg til at de ble skåret ned på. Av endringer i forhold til form menes det her at stønader fikk et nytt navn og et nytt sett regler. Med et nytt innhold menes at stønader gikk over fra å være opptjente rettigheter innenfor en forsikringsordning til å være en ordning for å lette sosial nød og forsørge de ute av stand til å ta vare på seg selv.

Allerede innledningsvis i prosessene som ledet frem til reformen i de to ulike landene finnes det enkelte likheter. I Tyskland kom reformen delvis som en reaksjon på en stor skandale i Offentlig Sysselsettingstjeneste, der det kom frem at organisasjonen hadde manipulert tall for å fremstå som mer suksessfulle i sitt arbeid. Denne skandalen ble utgangspunktet for at Kansler Schröder tok beslutningen om å nedsette en kommisjon for å utrede hvilke forbedringer som kunne gjøres i forhold de eksisterende ordningene. Skandalen i Offentlig Sysselsettingstjeneste falt inn i en allerede eksisterende debatt om unødvendigheten av to ulike økonomiske ordninger for arbeidsløse, samt den alltid eksisterende bekymringen for arbeidsløshet i Tyskland siden gjenforeningen. Det er derfor nærliggende å anta at Offentlig Sysselsettings-skandalen var en medvirkende årsak til reformen. Den kan ha vært den utløsende faktoren som ga politikerne mulighet til å handle i en retning de lenge hadde ønsket. I Norge hadde man en lignende skandale med arbeidsdirektør Hanisch som tillot triksing med statistikk i Aetat for å få aktiviteten til å fremstå som høyere enn den var. Denne skandalen hadde imidlertid lite med reformen å gjøre.

I stedet for en situasjon der det var regjeringslederen som tok initiativ til en utredning, var det i Norge Stortinget som instruerte regjeringen til å nedsette et utvalg for å se på muligheten av en alternativ organisering av etater og ytelser forbundet med tjenestetilbudet til de arbeidsløse. I Tyskland ble Hartz-kommisjonen nedsatt, navngitt etter dens leder Peter Hartz, da personalpolitisk direktør i Volkswagen. Kommisjonens offisielle oppgave var å skulle skissere opp en mulig løsning for en reorganisering av Offentlig Sysselsettingstjeneste i henhold til prinsippene i New Public Management. Slik skulle organisasjonen bli i stand til å levere moderne tjenester på arbeidsmarkedet. ”Moderne tjenester på arbeidsmarkedet” var faktisk det offisielle navnet på kommisjonen, og det skulle senere også bli tittelen på rapporten kommisjonen leverte inn. Men kommisjonen utvidet sitt fokus og la også frem forslag for hvordan arbeidsledigheten kunne reduseres med to millioner i løpet av de neste tre årene (Finnerud-Nielsen 2007:43; Knuth 2007a:1-2).

I Norge involverte regjeringen deretter flere sentrale aktører i sitt arbeid med utredningen. Dette arbeidet ledet regjeringen til å legge frem St.meld. nr. 14, der det ble foreslått en fortsatt tredelt løsning. Denne meldingen ble imidlertid returnert til regjeringen av Stortinget, som mente at regjeringen ikke hadde gjort det den hadde blitt bedt om, nemlig å utrede ulike løsninger for en felles etat (Finnerud-Nielsen 2007:43; Kruuse Meyer 2005:2). Regjeringen nedsatte etter dette Rattsø-utvalget. Rattsø-utvalget skulle utrede ulike organisasjonsmodeller i henhold til oppgaven regjeringen var pålagt av Stortinget. Utvalget la imidlertid ned en anbefaling om en fortsatt tredelt forvaltning. Da regjeringen ikke ønsket å fremme det samme forslaget de allerede hadde fått returnert for Stortinget, la den i St.prp. nr. 46 (2004-2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* frem et forslag om å samle det statlige ansvaret, Aetat og trygdeetaten, i en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Den kommunale sosialtjenesten skulle videreføres, men det ble foreslått å opprette en førstelinjetjeneste med arbeids- og velferdskontorer i alle kommuner (Christensen, Fimreite og Lægread 2006:11; Finnerud-Nielsen 2007:43-44).

4.1.2 Sammenligning av målsettingene

Målsettingene uttrykt av Hartz-kommisjonen og Rattsø-utvalget sammenfaller i noen grad, men det finnes vesentlige forskjeller. Hartz-kommisjonens målsettinger for et utkast til reform var å modernisere Byrået for Arbeidsformidling, endringer i forhold til arbeidsmarkedstiltak og reformer knyttet til stønader for arbeidsledige. I tillegg la Hartz-kommisjonen stor vekt på de såkalte jobbsentrene, som etter Hartz-kommisjonens forslag utgjorde en hoveddel av reformen. Rattsø-utvalgets målsettinger for reformen var å forbedre arbeidspolitikken i forhold til spesielle grupper arbeidsledige, få flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp, sikre at brukere som har behov for ulike arbeids- og velferdstjenester får et helhetlig og samordnet tilbud, og effektivisere. Både Hartz-kommisjonen og Rattsø-utvalget legger altså vekt på å få flyttet mottagere av sosialstønader og andre ytelser over i aktivt arbeid. Hartz-kommisjonen tok selv initiativ til å sette et ambisiøst mål for reduseringen av arbeidsledighet som nevnt tidligere. Dette viser en likhet mellom de to landene i forhold til den stillingen spørsmålet om arbeidsledighet har i den offentlige debatten. På tross av Tyskland definisjonsmessig sett har et langt høyere antall arbeidsledige tar bekymring knyttet til problemstillingene rundt arbeidsledighet opp en kanskje uforholdsmessig stor del av debatten i det offentlige rom i Norge.

Vekten det her legges på det definisjonsmessige leder tilbake til tabell 2 og poenget som der ble gjort i forbindelse med at Tyskland ikke har en større andel av sin yrkesaktive befolkning utenfor arbeidslivet, men at disse defineres som arbeidsledige i stedet for å flyttes over på ulike uføreordninger slik det gjøres i Skandinavia og i andre land i tabellen. Det interessante i den forbindelse er selvfølgelig at en viktig årsak til reformens innføring i Norge var å forsøke å redusere antallet arbeidstagere som uføretrygdes, et tema som er blitt gjenstand for stigende bekymring i de senere år. Det kan altså være at målsettingene som tilsynelatende uttrykker to ulike ting i virkeligheten er et resultat og et utslag av samme fenomen. En stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder er arbeidsudyktige, ute av stand til å delta i arbeidslivet på den måten dagens samfunn forlanger. Det er rett og slett to sider av samme sak.

Hoveddelen av reformene kan således betraktes som å være sammenfallende. Redusere statens utgifter og øke dens inntekter ved å redusere antall stønadsmottagere

og øke antallet i aktivt arbeid. Videre finnes det aktive forsøk på kostnadskontroll blant målsettingene til både Hartz-kommisjonen og Rattsø-utvalget. Hos Hartz-kommisjonen ligger dette i reformene knyttet til stønadene for de arbeidsledige, hos Rattsø-utvalget i det mer uspesifikke effektivisering. Dette leder henimot en av de viktigste forskjellene mellom den tyske og den norske reformen, nemlig at den tyske innebar innholdsmessige endringer noe den norske ikke gjorde.

Mens Hartz-reformen i Tyskland førte til en omlegging av flere velferdsgoder, har NAV-reformen i Norge ikke innebåret noen endringer i forhold til innholdet eller formen av stønader som utbetales til arbeidsledige og andre. På tross av at effektivisering ble fremhevet i de tidlige fasene av reformen og var sentralt i formuleringen av målsettingene, er det vanskelig å se hvordan denne målsettingen har ført frem til de helt store resultatene i praksis. Som Christensen, Fimreite og Lægreid (2006:22) med rette påpeker er det vanskelig å effektivisere samtidig som man skal legge til rette for bedre brukerretting og høyere grad av brukermedvirkning. I tillegg eksisterer det i den offentlige sektoren i Norge en lang tradisjon for ikke å avskjedige ansatte ved omorganiseringsprosesser. Dette skjærer også ned på effektiviseringspotensialet (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:23).

Bak reformene i begge land ligger det dessuten målsettinger som går på økt brukervennlighet. Dette er en hoveddel i den norske reformen, og i den tyske inngår dette som et punkt under hva trengs å forandres i Byrået for Arbeidsformidling. Dette kan igjen kobles tilbake til ønsket om å få flest mulig i arbeid, da det må antas at bedre oppfølging og større grad av tilpassede tiltak vil ha den virkning at flere kommer tilbake til arbeidslivet.

4.1.3 Den innledende fasen i instrumentelt og kulturelt perspektiv

Ved å se på den innledende fasen av Hartz-reformen ut fra et instrumentelt perspektiv, er det tydelig at et sentralt element her er mangel på måloppnåelse. Arbeidsledighet er en stor politisk bekymring i Tyskland, og redskapet den tyske stat benyttet seg av for å forsøke å forbedre situasjonen feilet. Dette redskapet var Byrået for Arbeidsformidling, underlagt Offentlig Sysselsettingstjeneste. At Byrået for Arbeidsformidling feilet i forhold til målet for den oppgaven det var tillagt måtte ha

virket ekstra åpenbart når krefter innenfor organisasjonen selv så dette og av den grunn ønsket å pynte på tallene. Politikerne sto dermed overfor en situasjon der organisasjonen ikke bare feilet i forhold til det mål den var gitt, den forsøkte også å villed dem. I stedet for å fungere som et lojalt instrument for politikernes vedtak og være middelet som satte ut i livet deres mål, hadde organisasjonen tatt på seg en uavhengig rolle som hadde lite med politikernes beslutninger å gjøre.

Det er derfor kanskje ikke overraskende at den oppnevnte komiteen deretter fikk i oppgave å vende seg mot New Public Management-teoriene for å benytte disse i reorganiseringen av Offentlig Sysselsettingstjeneste. New Public Management utmerker seg i tankegangen om måloppnåelse. Klare mål skal lede til nøyaktige beregninger av hvilken grad måloppnåelse som er nådd. Slik ville politikerne ha fått en organisasjon der det i langt større grad ville være mulig å etterprøve organisasjonen i forhold til måloppnåelse og gjennom dette styrke politikernes mulighet for styring og kontroll.

Ut fra et kulturelt perspektiv viser den innledende fasen av Hartz-reformen at for de ansatte hadde Byrået for Arbeidsformidling antatt en betydning utover oppgaven det var satt til å utføre. Organisasjonen hadde antatt en verdi i seg selv og måtte beskyttes mot dårlige tall som kunne føre til negative presseoppslag eller en omrokking av organisasjonen. Men det er naturligvis heller ikke ut fra et kulturelt perspektiv riktig å manipulere tall eller på annen måte trikse med statistikk slik at denne gir et mer fordelaktig bilde av virkeligheten. På tross av at mål ut fra et kulturelt perspektiv er mer uformelle og virker som bevarende for organisasjonen er det også i henhold til dette perspektivet lagt sterke føringer på ansatte. De ansatte antas å oppføre seg på en måte som er passende i forhold til deres stilling innenfor organisasjonen. Av det segmentet innenfor ledelsen som var involvert i manipuleringen av statistikk forbrøt samtlige seg mot denne logic of appropriateness. De sviktet i sin rolle som ansvarlige byråkrater, med de hensyn som disse innebærer i henhold til faglig integritet og politisk lojalitet. Det imperative ut fra et kulturelt perspektiv er det som er passende, ikke det som er i aktørenes egeninteresse. Av Scotts tre pilarer er det den normative som er i fokus og det er det å leve opp til institusjonelle forventninger og identifisere det som er passende som er viktig.

Skandalen i Aetat hadde ikke samme innvirkning på politikerne i Norge som skandalen i Offentlig Sysselsettingstjeneste hadde på tyske politikere. Et ønske om å styrke den politiske kontrollen over de tre etatene hadde derfor ulik kilde i de to landene. I Norge kan det ut fra et instrumentelt perspektiv betraktes som om det var spenningen mellom Stortinget og en mindretallsregjering som ga utslag til reformen. Stortinget ønsket et mye debattert, aktuelt problem løst og instruerte regjeringen i så måte. I et klassisk hierarkisk-instrumentelt perspektiv forsøkte Stortinget deretter å styre denne prosessen, ikke ved å blande seg inn i selve utredningen, men ved å avvise Stortingsmeldingen usett. Storting og regjering var inne i en konflikt om utformingen av løsningsforslaget til problemet. Stortinget ønsket opprinnelig en løsningsmodell som kombinerte alle tre etatene. Dette ville da ha inkludert den kommunale sosialtjenesten. Det er derfor ikke utenkelig at man også i Norge ønsket seg en sterkere og mer direkte politisk styring over etatene i samsvar med instrumentell tankegang. Denne synsmåten forsterkes ytterligere ved at også reformen i Norge var inspirert av NPM. Klarere grad av måloppnåelse, mer kontroll og tilbakemeldinger.

Et kulturelt perspektiv kan benyttes for å forklare hvorfor regjeringen ikke la strengere føringer på Rattsø-utvalgets arbeid. Det eksisterer i Norge sterke normer for at ekspertutvalg skal få gjennomføre sine utredninger uten innblanding fra regjeringen. Ved å la ekspertutvalget behandle spørsmålet uforstyrret åpnet regjeringen også for muligheten for at regjeringen selv ville kunne ta de avgjørende beslutningene når behandlingen var ferdig (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:19; Haugneland 2006:92). Hvis regjeringen hadde lagt sterkere føringer på Rattsø-utvalget kunne dette ha ledet til en modell nærmere den Stortinget ønsket. At Rattsø-utvalget anbefalte mot en sammenslåing ga Stortinget stor frihet i utformingen av den endelige modellen.

At to utredninger anbefalte en ordning tilnærmet lik den eksisterende kan også være et tegn på stivhengighet. Hverken den interne arbeidsgruppen eller ekspertutvalget så noen annen løsning som kunne være bedre enn den vante organiseringen av etaten. I kontrast hadde man Stortinget som var fokusert på en sammenslåing fordi dette ville løse problematikken rundt fleretatsbrukerne. Man hadde her altså to konkurrerende typer av oppfatninger om hva som var passende for situasjonen (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:20).

4.1.4 Hartz-kommisjonens målsettinger i instrumentelt og kulturelt perspektiv

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan mange av målsettingene som ble utformet av Hartz-kommisjonen sees på som et forsøk på å klargjøre mål i forhold til hvordan de hvordan de hadde vært tidligere. Målsettingen om å modernisere styringen av og kontrollen over Byrået for Arbeidsformidling kom av et ønske om å forenkle styringskjeden og i større grad kunne ansvarliggjøre ledelsen. Dette var et instrumentelt forsøk på å rette opp det som ble definert som et problem i forbindelse med skandalen i Offentlig Sysselsettingstjeneste. Politikerne ble forsøkt villedet av sine egne tjenestemenn og som et resultat av dette ble fremsatt et ønske om økt kontroll med Byrået for Arbeidsformidling. Slik sett kan dette betraktes som et rasjonelt og instrumentelt forsøk på å rette opp det som hadde vært feil med Offentlig Sysselsettingstjeneste.

Målsettingene inneholdt også flere punkter som gikk på økt sysselsetting. Dette må også betraktes som instrumentelt da den økende arbeidsledigheten og spesielt langtidsarbeidsledigheten var hovedbekymringen bak reformen. Det var et genuint forsøk fra Hartz-kommisjonens side på å finne løsninger som skulle redusere arbeidsledighet. Kommisjonen utvidet selv sitt mandat til å inkludere et ambisiøst mål om å redusere arbeidsledigheten med to millioner på tre år. To av disse målsettingene hadde med nye former for arbeidsmarkedstiltak og endringer av rettigheter og plikter knyttet til ”småjobber” å gjøre. Knuth (2007a:2) indikerer at dette hadde vært forsøkt før. Det virkelig nye innenfor regimet for velferdstjenester knyttet til arbeidsledighet var omformingen av stønaden og jobbsentrene. Dette var Hartz-kommisjonens bidrag til nytenkning innenfor området. For å se på hvorvidt dette var instrumentelt, om dette kan betraktes som reflekterte forslag som med sannsynlighet ville kunne tenkes å redusere arbeidsledighet, må forslagene studeres nærmere.

Den første av disse to målsettingene involverer sammenslåingen av de to ytelsesordningene dagpenger og sosialhjelp for de fattige. Dette er naturligvis en målsetting dannet i forbindelse med debatten om unødvendigheten av to ulike ytelser for tilnærmet det samme fenomenet. Målsettingen kan allikevel knyttes til problemstillingen arbeidsledighet, skjønt det er vanskelig å umiddelbart se hvordan den skulle være med å bekjempe arbeidsløshet. Arbeidsledighetstrygd i seg selv

innebærer en kraftig reduksjon av inntekt, dagpenger et ytterligere betydelig kutt. Økonomisk sett er ikke forskjellen mellom arbeidsledighetsstønad II og dagpenger så dramatisk, selv om utbetalingene jevnt over er lavere for arbeidsledighetsstønad II enn de var for dagpenger. Stønader betydde allerede en betydelig redusering av inntekt og den nye stønaden ikke har medført betydelige innskrenkninger i forhold til det eksisterende nivået. Dette kan derfor vanskelig betraktes som et forsøk på tvinge arbeidsledige til ut i aktivitet gjennom økonomiske pressmidler.

Imidlertid innebar den nye stønaden ytterligere endringer. I tillegg til et nytt økonomisk regime var det også endringer i kravene til hvem som kvalifiserte for å motta ytelsen. Retten til å takke nei til et jobbtilbud og fremdeles ha rett på stønad ble innsnevret. Knuth (2007a:7) beskriver det å tvinge langtidsarbeidsledige til å ta lavtlønnede jobber som et implisitt mål i reformen. Målet kommer ikke direkte til uttrykk hverken i Hartz-kommisjonens rapport eller i lovteksten til Hartz-reformene, men denne begrunnelsen var tilstede både i den politiske og akademiske debatten (Knuth 2007a:7). For å se på hvorvidt dette var et instrumentelt forsøk på en løsning må det sees på i hvilken grad dette adresserte problemet. Problemet som lå til grunn for denne endringen i retningslinjene var langtidsarbeidsledighet.

Spørsmålet blir da om denne nye muligheten for tvang logisk kan betraktes som et tiltak egnet for å redusere langtidsarbeidsledigheten. Hvis problemene i tysk arbeidsliv skyldes mange ubemannede lavtlønnede jobber og mange overkvalifiserte arbeidssøkere ville dette ha pekt i den retning. Ifølge Knuth (2006:11) førte reformen imidlertid til en definisjonsmessig økning av tallet på arbeidsledige og det finnes få indikasjoner på at det reelle tallet har gått ned. Dette kan tyde på at det ikke var denne problemstillingen som var den sentrale og at Hartz-kommisjonen burde ha undersøkt spørsmålet nærmere før den foreslo en løsning.

Jobbsentrene slik disse var uttenkt ville riktignok ha løst problemet med brukerne som måtte henvende seg til to kontorer. Men dette var antallet var lite og inkluderte bare omkring 7 % av de arbeidsløse i Tyskland på dette tidspunktet.

I et kulturelt perspektiv er det interessant at Hartz-kommisjonen så tydelig ble instruert å finne løsninger inspirert av New Public Management. I tillegg var dens leder, Peter Hartz, personalpolitisk direktør i Volkswagen. At kommisjonen ble bedt

om å konsentrere seg om New Public Management kan ha skapt stivhengighet og kanskje blindet dem fra å se andre løsninger eller aspekter ved spørsmålene de skulle behandle. At lederen av kommisjonen ble valgt fra en privat bedrift kan ha forsterket denne tendensen. Det er tydelig at det fra den politiske ledelsens side var ønsket at denne store reformen innenfor offentlig sektor skulle skisseres opp etter prinsipper man mer vanlig finner i private bedrifter. Innledningsvis i målsettingene finner man ingen erkjennelse av de politiske vanskelighetene jobbsentrene skulle by på.

I det hele tatt betraktet ut fra et kulturelt perspektiv er det en mangel på innsikt i forhold til flere felt der reformen skulle møte og skape vanskeligheter. Den manglende forståelsen av den politiske kulturen knyttet til forholdet mellom Bundestagen og Bundesrat er allerede nevnt. I tillegg later man ikke til å ha tatt det allmenne problemet med spenninger mellom ulike yrkesgrupper med i beregningen i planleggingen av jobbsentrene. Det viktigste og kanskje mest fatale er at kommisjonen utviser en mangel på forståelse av kulturen hos den allmenne befolkningen på et betydningsfullt punkt: det tydelige skillet det hos allmennheten er mellom forsikringsordninger og sosialhjelp.

4.1.5 Rattsø-utvalgets målsettinger i instrumentelt og kulturelt perspektiv

Ut fra et instrumentelt perspektiv er målsettingene for den norske reformen vage og uklare. De gir få direkte mål som kan benyttes for å avgjøre grad av måloppnåelse. Dette svekker politikernes mulighet til økt kontroll og styring i den grad dette var hensikten med reformen. Her er målsettingene for reformen ikke i tråd med New Public Management slik intensjonen var. Kanskje enda viktigere er at det at målsettingene i liten grad gir direkte, rasjonelle løsninger på problemene som kan regnes som underliggende for reformen. I målsettingene for reformen uttrykkes det bekymring for enkelte utsatte grupper som faller utenom i arbeidslivet, men det beskrives ikke noen konkrete tiltak som kan gjøres for å forbedre situasjonen. Slik blir denne målsettingen lite instrumentell.

Dette er tilfelle for flere av målsettingene. Det understrekes viktigheten av å få flere i arbeid og aktiv virksomhet og færre på trygd og sosialhjelp, men igjen uten å beskrive hvordan dette kan gjennomføres. I Rattsø-utvalgets opprinnelige anbefaling

foreslås det at ansvarsområdene mellom Aetat og Rikstrygdeverket skal omfordeles noe. Antageligvis med det siktemål for øye at dette vil forbedre brukerrettingen og brukervedvirkningen. Inntrykket som gis er at dette ene grepet skal føre til måloppnåelse for alle de tre første punktene. Skiftet av ansvarsområder mellom Aetat og Rikstrygdeverket skulle føre til økt brukerretting og brukervedvirkning. Gjennom økt brukerretting og brukervedvirkning skulle man så få flere i arbeid og aktiv virksomhet og mer oppmerksomhet og hjelp skulle tilfalle arbeidsledige i de utsatte gruppene. Dette er heller usikre premisser. De tre første målsettingene er derfor i liten grad instrumentelle.

Hva reformen fra Stortingets side var ment å avhjelpe var naturligvis kasteballproblematikken. Målsettingen om bedre brukerretting og brukervedvirkning var i hovedsak rettet mot dette temaet. Rattsø-utvalgets anbefaling om endring av ansvarsområder mellom etatene var ment å adressere dette problemet. Rattsø-utvalget erkjente at det var en reell bekymring, men innså også at det var usikkert i hvilken grad det var utbredt. I sin anbefaling utviste dermed Rattsø-utvalget godt skjønn. Etter å ha definert problemet som lite handlet utvalget rasjonelt og veloverveid og baserte sin konklusjon på at en sammenslåing ville være et altfor omseggripende tiltak. Utvalget handlet instrumentelt (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2006:19).

Heller ikke målsettingen om effektivisering er i noen stor grad fulgt opp med tiltak som kan gi den instrumentell verdi. Denne målsettingen er motstridende i forhold til de tre andre målene. De andre målene kan alle sees som å kunne tiltaksmessig i bedre brukerretting og brukervedvirkning. Effektivisering, å redusere utgiftene innenfor sektoren later til å være i direkte motsetning til dette. Så har heller ikke målsettingen resultert i andre tiltak enn en sentralisering av oppgaver som krever liten eller ingen brukerkontakt. Sentraliseringen kan her også falle inn under et mer generelt ønske hos Stortinget om en mer sentralisert forvaltning. Stortingets opprinnelige ønske om en organisasjonsmodell som inkluderte alle tre etatene ville ha innebåret et dramatisk grep i sentraliseringsøyemed, overføringen av den kommunale sosialtjenesten til staten. Imidlertid innså Rattsø-utvalget konfliktpotensialet en slik handling ville ha medført mellom lokalpolitikere og rikspolitikere. Regjeringen ønsket

av de samme hensyn ikke å fremme et slikt forslag og det var også disse som til sist ledet Stortinget til å oppgi dette ønsket.

Dette viser at Rattsø-utvalget også betraktet temaene for utredningen ut fra et kulturelt perspektiv. De tok med i vurderingen de kulturelle tradisjoner som eksisterer i spenningsfeltet mellom rikspolitikk og lokalpolitikk og konfliktene som kan oppstå i forhold til råderett over oppgaver mellom de to planene. Rattsø-utvalget tok kulturelle hensyn og viste gjennom dette innsikt. Det kan argumenteres, slik det gjøres tidligere i oppgaven, at dette kan vise stivhengighet hos komiteen. Man har valgt å holde seg til den utprøvde og kjente løsningen. Men når det sammenlignes med Tyskland der man ikke finner lignende årpåenhet i forhold til mulige konflikter mellom statlig og lokalt nivå viser det en bevissthet i forhold til dette spørsmålet som der var fraværende. Med de politiske konsekvensene dette fikk for både regjeringsmakten og reformen viser dette at innsikt i kulturelle forhold er viktig, om man velger å la dem være endelig avgjørende eller ikke.

Rattsø-utvalgets arbeid bærer ytterligere preg av kulturell bevissthet. Utvalget har fulgt stivhengighet når det kom til spørsmålet om effektivisering. Tiltak som å kutte i antall årsverk i forbindelse med omorganiseringen har ikke vært foreslått. Det finnes heller ikke antydning til at noe slikt har vært ønsket fra politikernes side. Nedbemanning i offentlig sektor har forblitt en neglisjert del av New Public Management-teoriene i Norge (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:23). I den grad målsettingen om effektivisering kan knyttes opp mot de andre målene er dette gjennom fellesbegrepet sentralisering, selv om dette endte med å bli utelatt fra andre viktige punkter i reformen.

Problemene med å sammenføre ulike organisasjonskulturer er nøye gjennomgått i Rattsø-utvalgets rapport. Ulike kulturtradisjoner hos de tre etatene fremheves og det påpekes at stivhengighet er sterk hos alle. Det faktum at kulturtradisjonene hos de tre etatene til dels er svært forskjellige fremheves som noe som kan skape problemer innenfor en eventuelt ny etat som dannes av de foregående (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:23). Rattsø-utvalget ender opp med å anbefale mot en slik sammenslåing. Av instrumentelle hensyn, som nevnt tidligere, at det er en for omseggripende reform til å igangsettes for å løse et forholdsvis lite problem. En av

de omseggripende konsekvensene er problemene som kan oppstå innad i den nye etaten på grunn av ulike kulturtradisjoner.

Ut fra et instrumentelt perspektiv avslører en komparasjon mellom Tyskland og Norge at målsettingene i Norge er mindre direkte designet som bestemte løsninger på problemene som lå til grunn for reformen. De er mindre instrumentelle. De fleste av målsettingene er fremsatt på en slik måte at man ikke direkte kan følge dem til noe konkret resultat i reformen. At målsettingen om effektivisering ikke har vært fulgt opp er allerede blitt nevnt. Det er også vanskelig å se hvordan reformen er ment å avhjelpe problemet med enkelte grupper arbeidsledige som faller utenfor og hvordan den er ment få flere bort fra trygd og sosialhjelp og over i arbeidslivet og aktiv virksomhet. Det eneste som kan sees at reformen har gjort i så måte er å fjerne problemet for de brukerne som har måttet henvende seg til flere instanser, eller hvor det var uklart hvilken instans de burde henvende seg til ved en sammenslåing av etater. Dette var imidlertid mot Rattsø-utvalgets anbefaling. Reformen løste problemet med den såkalte kasteballproblematikken. Men dette dreide seg antagelig ikke om en betydelig del av brukerne, man har ikke engang tall på i hvilken utstrekning dette var et problem. Målsettingene i Norge later til å ha vært i enda mindre grad instrumentelle enn målsettingene i Tyskland.

En komparasjon mellom målsettingene i Tyskland og målsettingene i Norge ut fra et kulturelt perspektiv viser at det i Norge i langt større grad er tatt hensyn til og høyde for den rådende kulturen innenfor områdene som er blitt behandlet. Man har tatt hensyn til kulturen utviklet innenfor den offentlige forvaltningen som tilsier at ingen skal avskjediges i forbindelse omorganiseringsprosesser. Derfor er det ikke kuttet i årsverk noe som kunne ha vært et tiltak innenfor effektivisering. Man har også tatt hensyn til by-land konfliktlinjen innenfor politisk kultur og unngått å foreslå at den kommunale sosialtjenesten skal bli et statlig ansvar. I tillegg er problemene knyttet til å sammenføre etater med distinkt forskjellige yrkeskulturer debattert (Christensen, Fimreite og Læg Reid). Rattsø-utvalget ønsket ikke engang en slik løsning. Så mens målsettingene for Hartz-reformen kanskje var mer instrumentelle i at de foreslår direkte tiltak tar målsettingene for NAV-reformen mer høyde for konflikter som kan

oppstå i forbindelse med ulike kulturelle problemstillinger. Og søkte dermed å komme enkelte av disse problemene i forkjøpet.

4.2 Strukturelle aspekter ved reformene

4.2.1 Den politiske prosessen

En interessant likhet mellom Rattsø-utvalget og Hartz-kommisjonen er at begge utvalg opplevde å se sine konklusjoner delvis tilsidesatt på grunn av politiske omstendigheter. Nå er det ikke uvanlig at utvalgs og kommisjoners arbeid sjelden leder frem til en fullstendig gjennomføring av deres forslag, men i begge disse tilfellene var det bestemte politiske omstendigheter som gjorde at deres anbefalinger på sentrale områder ikke ble fulgt. Etter at regjeringens første forslag til Stortinget ble avvist nedsatte regjeringen Rattsø-utvalget for å utrede spørsmålet om en mulig sammenslåing. Da Rattsø-utvalget så la frem en rapport som i hovedtrekk minnet om den regjeringen selv hadde laget og anbefalte en ordning lik den regjeringen hadde foreslått, var det politisk lite ønskelig om ikke tilnærmet umulig for regjeringen å skulle presentere for Stortinget en Stortingstingsmelding i all hovedsak lik den Stortinget alt hadde sendt i retur.

I Norge var det altså forholdet mellom den utøvende og den lovgivende forsamling som dannet de politiske omstendighetene som gjorde at utvalgets vurderinger ble delvis tilsidesatt. I Tyskland var dette enda mer komplekst. Tyskland har to ulike lovgivende forsamlinger, Bundestag og Bundesrat. Bundestagen er det tyske parlamentet og Bundesrat er den føderale tyske sammenslutningen av delstater. Disse to forsamlingene hadde på tidspunktet da Hartz-reformene ble nedfelt i lovgivningen ulik politisk majoritet. Ytterligere grunnlag for uenighet kunne finnes i oppgavefordelingen mellom forbundsstatene og parlamentet. De oppgavene som ble søkt å samles i samme etat hørte inn under ulike myndighetsområder. Utbetaling av arbeidsledighetstrygd og dagpenger skjedde før reformen gjennom det føderale Byrået for Arbeidsformidling. Byrået for Arbeidsformidling hørte inn under det tyske parlamentet, Bundestagen.

Bundestagen sto dermed fritt til å endre lovgivningen som regulerte Byrået for Arbeidsformidling uten å måtte konsultere Bundesrat. Men for å gjennomføre den type

sammenslåing av etater som utgjorde reformens egentlige hovedinnhold både i Tyskland og Norge, måtte den delen av den kommunale sosialtjenesten i Tyskland som administrerte støtte til arbeidsløse legges til Byrået for Arbeidsformidling. Den kommunale sosialtjenesten i Tyskland hørte inn under den enkelte forbundsstats myndighetsområde, og var således underlagt *Bundesrats* lovgivning. Bundesrat velges av delstatsregjeringene og skal representere delstatenes interesser (Berntzen og Heidar 1998:214). Slik kan den også stå i naturlig opposisjon til det mektige tyske parlamentet. Bundestagen velges av hele den tyske befolkningen og lovene forsamlingen vedtar er gjeldende for alle forbundsstatene, mens Bundesrat skal vokte over de fortsatte rettighetene den enkelte forbundsstat har i forhold til parlamentet.

En gjennomføring av Hartz-reformen slik denne ble beskrevet i det opprinnelige utkastet og slik regjeringen gikk innfor og det tyske parlamentet ønsket, ville altså ha betydd at en betydelig oppgave ble overført fra forbundsstatlig struktur til føderal. Hver enkelt forbundsstat ville ha mistet råderetten over en oppgave som hadde oppstått på det lokale plan og siden bestandig tilhørt det. Samt involverte store økonomiske ressurser samt politisk og sosial innflytelse. I tillegg er det nødvendigvis slik at for hver oppgave som fjernes fra en politisk struktur gjør dette den politiske strukturen mindre viktig. At en institusjon som var opprettet for å ivareta delstatenes interesser motsatte seg dette er kanskje ikke helt overraskende.

Den ulike politiske majoriteten i Bundestag og Bundesrat kan ha spilt inn ved å forsterke den allerede eksisterende interessemotsetningen. På tross av at kristeligdemokratene sto sammen med sosialdemokratene og de andre regjeringspartiene i Bundestagen i vedtaket om reformen, er det trolig at de i Bundesrat følte seg mindre bundet til å støtte reformen enn om det hadde vært deres egen regjering eller deres eget parti som hadde fremmet forslaget. Politisk sett støttet de kristeligdemokratiske medlemmene av Bundesrat kanskje forslaget, men da dette kom i konflikt med deres forpliktelse til å beskytte delstatenes interesser var ikke partiloyaliteten gjort så gjeldende at denne ble utslagsgivende for beslutningen.

Kristeligdemokratene viste imidlertid sin støtte til ideen bak reformen ved å forsøke å kombinere denne med hensynet til forbundsstatenes innflytelse. Kristeligdemokratene i Bundesrat argumenterte for en løsning som samlet de ulike

ytelsene og tjenestene knyttet til arbeidsløshet. Men i motsetning til Bundestagen ønsket de ikke en sentralisert løsning, men at kommunene skulle ha ansvaret for dette lokalt. Dette ville ved siden av å samle tjeneste- og ytelsestilbudet til de arbeidsledige slik hovedintensjonen bak reformen var, ha overført nye, viktige oppgaver til forbundsstatene. I stedet for å ta oppgaver fra dem, slik regjeringens opprinnelige plan gikk ut på. En slik løsning ville også ha gitt delstatene stor makt over den endelige utformingen av reformen. Dette aksepterte imidlertid ikke Bundestagen, og resultatet av det påfølgende kompromisset mellom de to lovgivende forsamlingene ble en hybridløsning for den nye strukturen på velferdstjenester.

4.2.2 Partnerskap og konsortier

Et av de viktigste elementene i Hartz-reformen hadde vært ideen om de såkalte jobbsentrene. Jobbsentrene skulle være ett sted som de arbeidsløse hadde å forholde seg til, hvor de skulle motta økonomisk og annen støtte og få hjelp til å finne seg nytt arbeid. Jobbsentrene representerte en videreføring av tankegangen om endørs-prinsippet og en førstelinjetjeneste.

Ved å opprette en samlet førstelinjetjeneste der alle ytelser og tjenester knyttet til arbeidsledighet hørte til samme organisasjon, organisert etter prinsipp, ikke sektor, ville man ha fulgt disse prinsippene til det logiske ekstreme. I Tyskland fulgte man altså innledningsvis denne tankegangen lenger enn man gjorde i Norge. Der nøyet man seg med å slå sammen arbeidsformidlingstjenesten, Aetat, med Rikstrygdeverket. Kravet i forhold til sosialtjenesten var at den skulle befinne seg i samme bygning som det nye NAV, samt at de to etatene skulle opprette partnerskap med løselig definert innhold. De to ulike utredningene av spørsmålet i Norge konkluderte dessuten hver for seg at selv en slik sammenslåing ikke var ønskelig.

Allerede 18 måneder etter Hartz-reformens innføring i Tyskland ble dette begrepet fjernet fra lovgivningen. Begrunnelsen for dette ble uttrykt slik: "Påleggelsen av de lokale kontorene for Byrået for Arbeidsformidling om å opprette jobbsentre har ikke fungert godt i praksis. På grunn av restruktureringen av Byrået for Arbeidsformidling og den mangeartede strukturen på konsortier og de lisensierte kommunene har forhindret iverksettingen av en universell organisasjonsmodell. Denne

klausulen skal derfor fjernes.” (Fraksjonen 2006; Knuth 2007b:4) Dette innebar egentlig ikke annet enn at man uttrykte i lov det som allerede var tilfelle. I det opprinnelige lovvedtaket ble det tatt for gitt at alle ytelser og tjenester for arbeidsledige skulle administreres av samme organisasjon. Jobbsentrene var simpelthen navnet på kontoret der organisasjonen hadde kontakt med sine brukere. Resultatet av den politiske konflikten og det påfølgende kompromisset mellom de to lovgivende forsamlingene var at det i stedet ble dannet to ulike organisasjoner, hvorav den siste har mange varianter og er preget interne organisatoriske konflikter (Knuth 2007b:4).

Fra å ha gått lenger enn Norge med tanke på sammenslåing har den endelige gjennomføringen av Hartz-reformen resultert i en etatsstruktur der langt færre ytelser og tjenester knyttet til det overordnede prinsippet arbeidsløshet hører til samme organisasjon enn tilfellet er i Norge etter NAV-reformen.

I forhold til det strukturelle aspektet har det altså ikke utviklet seg lokale jobbsentre slik Hartz-kommisjonen gikk inn for. I stedet har det utviklet seg en struktur som har lite med ideene om én dør og en samlet førstelinjetjeneste å gjøre. Ifølge Knuth (2007b:4) førte denne reformen som var igangsatt for å samle velferdstilbud faktisk til en ”dypere og bredere institusjonell fragmentering” (Knuth 2007b:4). Av Tysklands 439 kommuner har 351 av dem opprettet lokale kontorer i samarbeid med Byrået for Arbeidsformidling i overensstemmelse med kompromisset som til slutt ble nådd mellom Bundestagen og Bundesrat. 69 kommuner har rett til å administrere det nye utbetalings- og aktiveringssystemet alene frem til 2010, en ordning svært lik den Bundesrat ønsket at skulle være gjeldende for hele landet. 19 kommuner valgte å ikke søke om denne særordningen om å administrere det nye systemet selv, og de nådde heller ikke frem til noen ordning med Byrået for Arbeidsformidling om å danne nye lokale kontorer. I disse 19 kommunene har man forsøkt å holde det strukturelle så nært opptil hva det var før reformen som mulig. Men i og med at det innholdsmessige aspektet hadde gjennomgått endringer som innebar endringer av stønader og andre ytelser og tjenester, har dette ført til at majoriteten av arbeidsløse i de 19 kommunene må oppsøke to kontorer.

Ved å sammenligne de strukturelle forandringene i Norge og Tyskland fremkommer det tydelige forskjeller. De strukturelle forandringene i Norge i henhold til lovverket var ensartede for hele landet. Det var ingen spesialløsninger i forhold til enkelte kommuner og det ble heller ikke gjort unntak i forhold til enkelte geografiske områder om at de kunne fortsette driften av sine velferdsetater som separate løsninger som om ikke reformen hadde funnet sted. Men et sted i lovgivningen finner man at det er gitt mulighet for variasjon mellom kommunene. Samme lovtekst gjelder for hele landet uten mulighet for søknad om unntagelse, ulikt løsningen man kom frem til i Tyskland etter lang tids søken etter et politisk kompromiss. Men selve lovteksten åpner for at kommunene kan organisere seg på mange ulike måter og med ulik grad av samarbeid mellom sosialtjenesten og det nye NAV. Det det her blir siktet til er selvfølgelig loven om partnerskapene, kravet om at hver kommune skal inngå en avtale med NAV som skal regulere samarbeidet mellom NAV og den kommunale sosialtjenesten.

Minimumskravet og det eneste formelle kravet som er stilt til hva disse kontraktene skal inneholde er at sosialtjenesten og den Nye arbeids- og velferdsforvaltningen skal holde til i samme bygning. Kommunene og NAV har altså beholdt en stor grad av frihet i forhold til hvordan de selv ønsker å utforme sitt samarbeid. Dette har allerede resultert i en rekke ulike konstruksjoner for samarbeidet, dette gjelder både strukturelt og i forhold til graden av samarbeid mellom de to etatene. Her ser man likhetstrekk med Tyskland. Den nye reformen med grunntanken sammenslåing har ført til større grad av uensartethet i forhold til strukturen fra kommune til kommune. Mens den eksisterende strukturen fra før reformen med en tredelt etatsordning førte til stor likhet strukturelt sett for alle de geografiske områdene innenfor landet finner man etter reformen en økt bruk av særordninger som kanskje bare benyttes i enkelt kommune. Det spekuleres ikke her i om dette er en endring som er til det positive eller det negative for brukere eller etater, det konstateres bare at det på lokalt nivå er åpnet opp for bemyndigelse til å finne særegne løsninger.

Friheten som er blitt gitt i forhold til utformingen av avtalene kan lede til ordninger som er bedre fordi de er tilpasset lokale forhold. Men de iboende spenningene og kildene til konflikt i en slik situasjon kan også lede til en vanskelig

samarbeidssituasjon bare gjort verre av manglende bestemmelser for hvordan samarbeidet skal legges opp og hvor en lite hensiktsmessig organisering av servicetilbudet blir resultatet. Spriket mellom kommuner kan dermed bli stort og det kan være betydelige kvalitetsmessige forskjeller mellom en kommune og en annen.

En likhet mellom Hartz-reformen i Tyskland og NAV-reformen i Norge er altså de skriftlige avtalene sosialtjenesten i kommunene plikter å opprette med det nye NAV og konsortiene de lokale kontorene av Byrået for Arbeidsformidling plikter å opprette med kommunene. Men fordi kommunelovningen i Norge er underlagt Stortinget kunne Stortinget vedta at kommunene hadde plikt til å inngå slike avtaler. I Tyskland er kommunelovningen innenfor en forbundsstat underlagt den bestemte forbundsstaten og sentralregjeringen kunne følgelig ikke pålegge kommunene å inngå i konsortiene. Derfor har det i Tyskland oppstått en strukturell fragmentering av velferdstjenestene. Disse blir organisert ulikt i henhold til tre forskjellige modeller. I Norge er lovgivningen likeens for alle geografiske områder men stor frihet er blitt gitt for utformingen av samarbeidet gjennom å ikke spesifisere hva avtalene skal inneholde utover at sosialtjenesten og NAV skal befinne seg i samme bygning.

4.2.3 De politiske prosessene i et instrumentelt og kulturelt perspektiv

Den politiske prosessen som ledet fra målsettingene satt av Hartz-komiteen til Hartz-reformen endret den opprinnelige planen på flere punkter. Den viktigste var muligens endringen i forhold til jobbsentrene. At jobbsentrene ikke ble dannet slik det var planlagt fjerner hovedtyngden av instrumentell verdi fra Hartz-reformen. Problemet jobbsentrene ville ha løst med brukere som måtte henvende seg til flere kontorer gjaldt riktignok et fåtall av brukerne. Men den nye konstruksjonen med tre ulike modeller har utvidet dette problemet om ikke i antall brukere så organisasjonsmessig. For de 19 kommunene som har valgt en helt separat løsning må nesten samtlige av brukerne oppsøke begge kontorene. Det er bekymringsverdig at et så sentralt konsept i reformen som var ment å være løsningen på et av hovedproblemene er blitt utelatt uten konsekvensene av en slik utelatelse ble grundig utredet og debattert før reformen ble igangsatt. Reformen har i stedet ledet til en forverring av det som ble fremsatt som en

av hovedbegrunnelsene for den. Dette er klassisk forhandlingsperspektiv, at reformen bærer mer preg av politiske kompromisser enn rasjonell analyse.

Ut fra et kulturelt perspektiv er det her tydelig at det foregikk en maktkamp mellom Bundestagen og Bundesrat. Det ble foreslått to løsninger som begge ville ha gitt den samlede organiseringen av velferdstjenester som var ønsket. Den første var sentralregjeringens forslag om å samle alle ytelser og tjenester knyttet til arbeidsledighet hos Byrået for Arbeidsformidling. Det andre var kristeligdemokratene i Bundesrats forslag om at alle finansieringsordningene skulle samles hos den kommunale sosialtjenesten. Dette ville henholdsvis ha økt ansvaret og innflytelsen hos føderale myndigheter og forbundsstatene. Siden begge løsningene ligger tett opp til det som var ønsket av reformen må det antas at motviljen mot å godta den andre partens forslag ligger i en motstand mot å se ansvar overført fra sin egen struktur. Ingen av partene ønsket å gi opp sin råderett over oppgavene.

Ut fra et instrumentelt perspektiv har NAV-reformen lyktes i løse kasteballproblematikken i Norge. Sammenslåingen av Rikstrygdeverket og Aetat har hovedsakelig fjernet problemet med fleretatsbrukere. Det var området mellom Aetat og Rikstrygdeverket og fordelingen av ansvar mellom disse etatene som forårsaket mest bekymring. Man har imidlertid ikke lyktes helt i et slikt instrumentelt grep da sosialtjenesten er utelatt fra den nye, store konstruksjonen. Et forsøk på å rette på dette er den nye loven om partnerskapene som skal dannes mellom NAV og kommunene. Denne garanterer en oppfyllelse av kriteriet om en dør. Imidlertid er det tvilsomt om dette kan betraktes som en instrumentell løsning all den tid dette er alt som garanteres. Ytterligere samarbeid er overlatt til skjønnnet til de ansatte i NAV og sosialtjenesten. Som landsomfattende løsning definert er dette neppe logisk eller rasjonelt.

På den ene siden kan dette kan være positivt i den forstand at kommunene og de lokale NAV-kontorene kan velge individuelle løsninger som er tilpasset deres spesielle lokale forhold. I en så stor og omseggripende reform som allerede involverer sammenføringen av to distinkt forskjellige arbeidskulturer kan valgfrihet i prosessen som omfatter en tredje etat være sterkt fordelaktig. På den annen side kan en slik frihet i forhold til samarbeid og samarbeidsform forsterke kimer til konflikter som allerede er til stede i den spente og pressede situasjon en omorganisering, spesielt en omfattende

en, innebærer. De ulike interessene knyttet til finansiering av tiltak og muligheten for at en av etatene skal få uforholdsmessig stor makt i forhold til den andre når det gjelder fordelingen av oppgaver mellom etatene og reguleringen av disse har vært beskrevet.

Ut fra et kulturelt perspektiv vil en slik sammenslåing av etater og et utstrakt samarbeid mellom etater kunne by på problemer når det oppstår konflikter mellom kulturtradisjoner og motstridende stivhengighet. Dette er en bekymring som det uttrykkes grunnleggende forståelse for både i utredninger og hos regjering og Storting. Det legges derfor opp til at det skal oppmuntres til å skape en ny felles kultur i NAV. I den Nye arbeids- og velferdsetaten skal nye kulturelle tradisjoner utvikles, både innad i organisasjonen selv og i forbindelse med det nye samarbeidet med sosialkontorene. Denne nye kulturen skal inneholde elementer og begreper fra tankegangen om en førstelinjetjeneste og en endørs-tjeneste (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:20). En felles kultur og felles uformelle normer er imidlertid ikke noe som utvikler seg over natten. Disse tre etatene, Rikstrygdeverket, Aetat og den kommunale sosialtjenesten er alle organisasjoner med en lang historie og distinkt forskjellige profesjoner. De har hatt årtier på å bygge seg opp kulturtradisjoner og stivhengighet. Det kan være at det fra Stortingets side er undervurdert i hvilken grad dette vil ta tid å skape og hvilke vanskeligheter som kan oppstå i forbindelse med denne problemstillingen på veien.

I et sammenlignende perspektiv har Norge lyktes bedre enn Tyskland instrumentelt sett hvis målet med reformen var å eliminere kasteballproblematikken. Ved å slå sammen Aetat og Rikstrygdeverket har gråsonen mellom disse to som kunne skape uklarhet i forhold til brukerne forsvunnet. Imidlertid er en eventuell problematikk rundt sosialkontorenes rolle i forhold til denne tematikken ikke kommet til noen avklaring. Kontraktene som skal settes opp mellom sosialkontorene og NAV om dannelse av partnerskap representerer ingen garanti for et samarbeid som vil bringe en endelig avslutning for bekymringer av denne typen. Det har her tidligere blitt påpekt at denne problematikken i utgangspunktet sannsynligvis ikke berørte et betydelig antall brukere. Sammenslåingen av Aetat og Rikstrygdeverket vil ha ytterligere innsnevret utstrekningen av problemet. Men som i Tyskland er bekymringsverdig at når en så stor og omfattende reform er igangsatt delvis på dette

grunnlaget at intensjonen ikke er fullt helt opp. Grunnen til dette store spillerommet for kommunene i samarbeidet med NAV kan finnes i en uvilje mot å skulle diktere kommunene fra politikernes side. Et slikt forsøk kunne ha ledet til massiv politisk motstand (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:19).

Konsortiene som er kommet i stedet for jobbsentrene i Tyskland og partnerskapene i Norge har mange likheter. De er begge løselig definerte strukturer med mye individuelt spillerom og mange muligheter for vanskeligheter i samarbeidet mellom partene. Som beskrevet ovenfor var dette av instrumentelle hensyn. Tysklands ordning var et resultat av et kompromiss mellom de to partene med størst makt i beslutningsprosessen. I Norge var den et resultat av rikspolitikernes uvillighet til å utfordre lokalpolitikerne (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:19). I forhold til et kulturelt perspektiv kan imidlertid en slik ordning hvor reglene for samarbeid ikke er nøyaktig definert bidra til å forsterke allerede eksisterende spenninger. De potensielle konfliktene som ligger iboende i en slik situasjon hvor ulike yrkesgrupper med svært ulike kulturtradisjoner skal samarbeide med hverandre kan bli ytterligere utvidet og understreket av mangel på felles forskrifter å forholde seg til.

4.3 Innholdsmessige aspekter ved reformene

4.3.1 Ulikheter i reformenes innhold

Den interessante forskjellen mellom Norge og Tyskland i forhold til det innholdsmessige aspektet er at Tysklands velferdstjenester har forandret seg innholdsmessig, mens dette ikke har hendt i Norge. Ytelsene og tjenestene tilbudt de arbeidsledige har gjennomgått vesentlige forandringer i Tyskland. I Norge har de faktiske ytelsene og tjenestene forblitt uforandret, det er bare organiseringen av dem som har gjennomgått endringer. I Tyskland har en tidligere ordning med arbeidsledighetstrygd og påfølgende dagpenger blitt avløst av et nytt stønadssystem bestående av arbeidsledighetsstønad I og arbeidsledighetsstønad II. Arbeidsledighetsstønad I innebærer bare et navneskifte, det er den nye betegnelsen på arbeidsledighetstrygd. Arbeidsledighetsstønad II er ytelsen som representerer et skifte i forhold til tidligere ytelser. For langtidsarbeidsledige skal denne erstatte dagpenger og sosialhjelp.

Denne stønaden minner i sin form langt mer om sosialhjelp enn den gamle ordningen med dagpenger. Dagpenger var en opptjent rettighet som avløste arbeidsledighetstrygd når retten til denne var utbrukt, riktignok etter behovsprøving. Den nye arbeidsledighetsstønad II er derimot en stønad beregnet på trengende. Reglene for behovsprøving er strengere og den består av en fast rate, noe som ikke var tilfelle med dagpenger. Dagpenger ble beregnet ut fra tidligere inntekt. Selv om arbeidsledighetsstønad II ikke er tidsbegrenset involverer den en søkningsprosess der det ikke er noen automatikk i om ytelsen blir innvilget eller ikke. Denne avgjørelsen hviler ikke på hvorvidt personen er arbeidsledig eller ikke eller størrelsen på tidligere inntekt, den hviler på hvorvidt personen kan defineres som trengende. Det er ingen bismarcksk forsikringsordning, men en almisje fra kommunen. Denne redefineringen av ytelsen har vært vanskelig for mange av mottagerne.

Forklaringen på denne ulikheten når det gjelder det innholdsmessige aspektet kan være at Tyskland følte den økonomiske situasjonen som mer presserende enn Norge. På tross av at arbeidsløshet konstant er fremme i den offentlige debatten i Norge, er det faktiske tallet relativt sett lavt. Som beskrevet tidligere i oppgaven var det heller ikke bekymring om arbeidsledighet som fikk offentlige myndigheter til å ta initiativet til reformen. Det var bekymring grunnet det høye og stadig økende tallet uføretrygdete. Ved å gjennomføre en reform som skulle slå i sammen og øke samarbeidet mellom etatene håpet man på bedre oppfølging og tilrettelegging for de arbeidsløse slik at disse ble kanalisert tilbake inn i yrkeslivet i stedet for over på en stønad. Å kutte i arbeidsledighetstrygden ble i Norge kanskje ikke sett på som noe alternativ fordi det ikke ble betraktet som at det var hos de midlertidig arbeidsledige at problemet lå.

Dertil ville man ved et slikt forsøk kunne ha møtt massiv motstand, ikke bare fra den offentlige opinionen, men også fra partene i arbeidslivet. Fagforeningene ville neppe ha sett med blide øyne på et slikt forsøk. Det kan også tenkes at arbeidsgiverforeningene ville ha hatt noe imot at en oppgave som hadde vært statens ansvar ble forsøkt overført på dem. Omlegging av bedrifter ville for eksempel bli gjort vanskeligere. Bedriften ville da i større grad selv måtte stå for ansvarlig for velbefinnende til arbeidstagerne som ble avskjediget.

Et kutt i stønadene for uføretrygd ble sannsynligvis ikke vurdert av flere grunner. Størrelsen på uføretrygd ble ikke ansett å være kjernen i problemet, da den allerede er lavere enn den lønnen man før mottok eller ville antas å motta hvis man var i arbeid. En reduksjon av denne ville bare gjøre levekårene trangere for mottagerne, ikke nødvendigvis føre flere av dem ut i arbeid. Hvis man da så bort i fra de som ville ha blitt tvunget tilbake til arbeid fordi de nye satsene ikke ville ha gitt dem nok å leve av. Men man kunne regne med at dette ville ha vært en liten andel av de uføretrygdede. Videre ville en slik innsparing ha vært liten i forhold til målet, som var å snu en trend. Å få flere mennesker bort fra trygdeytelser og over i arbeidslivet. Dessuten kan det ha vært en politisk faktor inne i bildet.

Ifølge Knuth (2006:2) var Hartz-reformen det som felte Schroeder-regjeringen og Tysklands rød-grønne samarbeid. Elektoratet hadde store problemer med å akseptere den nye ytelsen som kom i stedet for dagpenger og fant redefineringen fra en opptjent rettighet basert på deres innbetalinger til en sosialstønad spesielt tung. Det er ikke vanskelig å tenke seg politikere uvillige til å fronte et slikt forslag, vel vitende om offentlighetens mulige reaksjon. Et ytterligere argument som later til å tale til fordel for dette er det faktum at det var opposisjonen i Stortinget som fremmet forslaget om en reform, ikke regjeringen. Partier i opposisjon er langt mindre trolige til å ønske å fremme et upopulært forslag. De samme grunnene kan også ligge bak at heller ikke satsene til sosialstøtte er foreslått redusert. I den offentlige debatten om fattigdomsproblematikken uttrykkes det heller fra mange hold et ønske om å øke størrelsen på trygdeytelser og sosialstøtte. Ikke minst enkelte opposisjonspartier har hevdet dette med overbevisning når anledningen har bydd seg.

Det kan også være at politikerne i Norge genuint ikke ønsket å gjøre livet for vanskeligstilte enda vanskeligere. Uføretrygd tilkjennes ikke uten grunn, det er en trygdeytelse gitt mennesker som er ute av stand til å arbeide i full stilling av helsemessige årsaker. Sosialstønad er beregnet på de økonomisk sett aller mest nødstilte i samfunnet. Sosial bevissthet er svært fremtredende i den norske offentligheten, og ideen om sosial likhet står sterkt. Det er derfor ikke utenkelig at politikerne som tok initiativ til og gjennomførte NAV-reformen i Norge simpelthen ikke ønsket noe kutt i velferdsordningene. På tross av deres intensjon om å redusere

antallet personer i yrkesaktiv alder på stønader gikk dette ikke på bekostning av ønsket om å sikre alle en verdig levestandard, eller i det minste ikke forverre levestandarden til de allerede avhengig av trygdestønader og sosialytelser. Man har i første omgang valgt en løsning basert på oppmuntring av de som antas å befinne seg i grenselandet, heller enn nedskjæring av ytelser for å presse de som måtte være i stand til det tilbake i yrkeslivet.

Det hele vender tilbake til den offentlige debatten man hadde i de to landene før reformen ble gjennomført. En reform kommer ofte som en reaksjon på en forutgående langvarig offentlig debatt om en spesiell problemstilling. De politiske bekymringene i Norge angående et eventuelt kutt i satser for stønader og ytelser for arbeidsløse i forbindelse med reformen har vært grundig beskrevet, og Knuths (2006:2) formening om at en slik forandring var grunnen til at Schröders regjering måtte gå likeså. Det kan derfor være interessant å se på hvorfor tyske rikspolitikere ikke kalkulerte med dette da de innførte arbeidsledighetsstønad I og arbeidsledighetsstønad II. For å redegjøre for dette må det først klargjøres noen forskjeller mellom Norge og Tyskland. Hvis man mister jobben i Norge har man rett på to års arbeidsledighetstrygd. Etter dette er man normalt forventet å ha funnet en ny jobb, eller man blir overført på andre trygdeordninger og -ytelser. Uføretrygd vil naturligvis bare være aktuelt i de tilfellene der personene har helsemessige problemer. Sosialstønad tilkjennes bare i de tilfeller der personen har utbrukt alle andre økonomiske muligheter, som sparepenger og lignende. Terskelen for å motta sosialhjelp er svært høy i Norge (<http://www.nav.no/page?id=728>; http://www.shdir.no/sosialetjenester/nav/sosiale_tjenester/rett_til__konomisk_st_nad_52361).

Det finnes i Norge ikke noe tilsvarende for den ordningen som i Tyskland var kjent som ”dagpenger”, en ytelse arbeidsledige ble flyttet over på etter at retten til arbeidsledighetstrygd hadde gått ut. Dagpengene kunne vare i det tilnærmet uendelige. Man hadde derfor ikke en tilsvarende ordning å kutte i. Denne sammenligningen blir allikevel for enkel. Tysklands arbeidsledighetstrygd, den nye arbeidsledighetsstønad I, varte ikke utover et år og dagpengene var behovsprøvd. Denne besto av 53 % av tidligere inntekt det første året på dagpenger, det andre året som arbeidsledig totalt, mot 62,4 % av tidligere inntekt i Norge. Arbeidsledighetstrygd i Norge blir beregnet ut

fra samme prosentvise andel av tidligere inntekt begge årene man har rett på denne stønaden (<http://www.nav.no/page?id=728>). Det er altså tydelig at Tyskland ved dette grepet med å omforme trygdestønaden ikke bare har fjernet en særordning spesiell for Tyskland, men har fjernet et velferdsgode det i andre land kan finnes delvise motsvar til.

Man må dermed måtte kunne anta at det var en bevisst motsetning mellom holdningen hos politikerne på riksplan i Norge og i Tyskland. Bevisst i den forstand at det her fantes en tydelig forskjell i innstilling, ikke bevisst at det andre landet hadde valgt en ulik fremgangsmåte. Dette fører tilbake til spørsmålet om hva grunnene til denne forskjellen i innstilling var, og hvorfor politikerne i Tyskland var blinde overfor de politiske farene knyttet til den innholdsmessige redefineringen av velferdsordningene. Ett av de mulige svarene er allerede blitt hintet til: Den offentlige debatten.

I Tyskland hadde unødvendigheten av to ulike ordninger som dekket tilnærmet det samme formålet, arbeidsledighet, lenge vært debattert. De to ulike ordningene det her refereres til er selvfølgelig dagpenger og sosialhjelp. Knuth (2007b:5) beskriver dette som en akademisk debatt, og det er fullt mulig at politikerne undervurderte i nettopp hvilken grad denne debatten var akademisk og manglet gjenklang i folkedypet. Det er også mulig at mens den forutgående debatten pågikk var dette uten noen virkelig forståelse av hva en sammenslåing av de to ytelsene ville bety. Hvordan en slik sammenslåing skulle foregå visste man naturlig nok ikke før beslutningen var fattet. Å bli flyttet over fra dagpenger til en sosialstønad kom overraskende på mange og slik tilfellet ofte er i slike sammenhenger er det ikke usannsynlig at de fulle konsekvensene av Hartz-reformen først ble tydelige etter dens gjennomføring. Slik kan det ha seg at politikerne ikke innså i hvilken grad et slikt vedtak ville opprøre elektoratet fordi denne reaksjonen hovedsakelig kom etter at reformen allerede var vedtatt.

Ved siden av den akademiske debatten om unødvendigheten av to ulike ytelser for å dekke samme formål var det selvfølgelig den alltid nærværende bekymringen i tysk offentlighet og tysk politisk liv; reformen kan også sees på som en reaksjon på debatten om arbeidsledighet. Det har tidligere i denne oppgaven vært hevdet at denne

bekymringen og den i Norge med henblikk på det økende antallet uføretrygdete kan sees på som to sider av samme sak. På tross av dette tok debatten i Norge og Tyskland naturlig nok ulike vinklinger i forhold til løsninger i og med at det ble oppfattet slik som at man hadde med to forskjellige problemstillinger å gjøre. Ergo kunne det i tyske politikeres øyne virke logisk å stramme inn på utbetalinger til de langtidsarbeidsledige og overføre disse til en stønad der man kunne sette strengere krav til hvilke jobber de var forventet å ta og tettere oppfølging henimot dette. For norske politikere var dette mindre av et alternativ. Reglene for å få innvilget uføretrygd er allerede strenge. Det er i alt fem vilkår som må oppfylles (<http://www.nav.no/page?id=1073743840>):

1. Medlemskap i folketrygden de tre siste årene før uførhet.
2. Alder mellom 18 og 67 år.
3. Inntektsevnen må være nedsatt på grunn av langvarig sykdom, skade eller lyte.
Det er også et krav at sykdommen, skaden eller lytet er hovedårsaken til den nedsatte inntektsevnen.
4. Ha gjennomgått hensiktsmessig medisinsk behandling og atferd for å bedre inntektsevnen.
5. Inntektsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent.

Grunnene Overbye (2007:1-2) lister for Norges høye andel av uføretrygdete er først og fremst den store andelen kvinner i arbeidslivet i Norge, samt det faktum at det er mulig å bli tilkjent uføretrygd i ung alder og uten å ha vært i arbeidslivet tidligere. Hvilket skiller seg fra systemet man har i kontinental-Europa, der retten til uføretrygd ofte er knyttet til mange års deltagelse i arbeidslivet. Andelen uføretrygdete kvinner er faktisk større enn andelen uføretrygdete menn. Det foreligger dermed ingen naturlig mulighet for innstramming med mindre man ønsker å innskrenke muligheten for hvem som har rett til å motta uføretrygd, ved for eksempel å sette krav til lang tids yrkesdeltagelse for innvilgelse. Dette ville imidlertid bety en ganske dramatisk dreining av sosialpolitikken i Norge. Det ville også åpne opp for ytterligere problemstillinger i forhold til hvordan man så skulle livnære de som tidligere ville ha vært kvalifisert til uføretrygd, men som nå sto uten rett til noen langtidsytelse fra

staten og uten å være i stand til å arbeide. En situasjon med mange likhetstrekk til den Tyskland befinner seg i.

Dette ville dessuten ha vært et langt mer dramatisk grep enn det Tyskland gjennomførte med arbeidsledighetsstønad II. Det er interessante paralleller mellom de forutgående debattene i de to landene. I begge land var det en debatt som gikk til kjernen av det som fortsatt er en stor sosialpolitisk bekymring. Dette var henholdsvis arbeidsløshet og det økende antallet uføretrygdete i Tyskland og Norge. Men det var også to mindre debatter, konsentrert rundt en bestemt vinkling av det større problemet. I Tyskland var dette debatten omkring det som ble betraktet å være en unødvendig ordning med to ytelser beregnet på samme gruppe. I Norge var dette debatten om brukere som "havnet mellom to stoler" og kasteballproblematikken. I Tysklands tilfelle har man tall som stadfester at dette var en relativt liten andel av brukerne. I alt var det 7 %, 230 000 personer, av registrerte arbeidsledige som mottok både dagpenger og sosialhjelp. Etter reformen er dette tallet på 210 000 (Knuth 2007a:27). I Norge er det usikkert hvor stor del av brukerne som møtte disse problemene. Det kan ha vært en betydelig andel, men det finnes ingen tall (Haugneland 2006:41).

Både i Hartz-kommisjonens rapport og i den påfølgende lovgivningen ble dette imidlertid holdt opp som hovedbegrunnelsen for reformen (Knuth 2007a:27). Stortingsdebatten rundt SATS-meldingen kan være med på å klargjøre hvilken rolle den sekundære debatten spilte i Norge. Da regjeringens opprinnelig forslag ble returnert til dem fra Stortinget forekom det en replikkveksling mellom en representant fra regjeringen og en representant fra et opposisjonsparti. Representanten fra regjeringspartiene ga uttrykk for forundring for at stortingsflertallet ikke ønsket å behandle meldingen. Representanten fortsatte videre med å hevde at det forelå enighet mellom regjeringspartiene og de andre partiene på Stortinget om at hovedutfordringen var kasteballproblematikken og uklare ansvarsforhold, men at det også var overensstemmelse i forhold til at den andre utfordringen var fokuset på arbeidslinjen (Haugneland 2006:35). Ifølge Haugneland (2006:35) fremholdt imidlertid representanten for det ene opposisjonspartiet hensynet til brukere som ble kasteballer i systemet som hovedbakgrunnen for reformen. Det er også denne grunnen som oppgis for at St.meld. nr. 14 (2002-2003) sendes tilbake til regjeringen (Haugneland 2006:35).

Det er interessant at to problemstillinger der man har lave eller ingen tall har vært brukt som begrunnelser eller dannet grunnlaget for så omfattende reformer.

4.3.2 Hartz-reformen i et instrumentelt og kulturelt perspektiv

Hartz-reformen har i liten grad vært instrumentell. Den lykkes ikke i å fjerne problemet med brukere som måtte henvende seg til flere kontorer slik intensjonen var. Det finnes få indikasjoner på at reformen har bidratt til å redusere arbeidsledigheten i Tyskland. Dette kan delvis forklares med at reformen kan ha hatt feil vinkling på problemet. Reformen kom som en reaksjon på diskusjonen nevnt ovenfor om fleretats-brukerne og den mer generelle debatten om arbeidsløshet. Ved siden av visse strukturelle endringer i Byrået for Arbeidsformidling og noen mindre finjusteringer av ulike tiltak var reformens forslag til løsning å tvinge arbeidsledige til å ta lavtlønnede jobber. Dette har ikke hatt den ønskede effekten av å redusere tallet på arbeidsledige, men en del er nå i lavtlønnede jobber og får statlige tilskudd fordi denne lønnen ikke strekker til.

Det er blitt foreslått i denne oppgaven at en del av problemet er at mange av de arbeidsledige er mennesker som ville ha vært på uføretrygd hadde det dreiet seg om et annet land. Knuth (2007a:14) påpeker at man har en situasjon der mange er for syke til å arbeide og for friske til å motta uføretrygd. Nesten en fjerdedel av mottagerne av den nye arbeidsledighetsstønad II har helsemessige problemer (Knuth 2007a:14). Det undres derfor på om ikke en bedre løsning hadde vært å se nærmere på reglene for uføretrygd enn å legge om på ordningen med dagpenger. Dette ville i det minste ha redusert det offisielle tallet på arbeidsledige heller enn å øke det slik man opplevde med denne reformen. Reformen bærer preg av heller enn å være instrumentelle løsninger på en grundig analyse av situasjonen å være en reaksjon på offentlig debatt og en skandale.

I begge land vil man møte den allmenne utfordringen at ulike profesjoner skal samarbeide tettere og i noen tilfeller innlemmes i samme etat. I Tyskland er dette de ansatte i Byrået for Arbeidsformidling og de som arbeider i den kommunale sosialtjenesten. Disse gruppene må nå samarbeide på en helt ny måte enn tidligere. Spesielt naturligvis i de kommunene der det er dannet konsortier, men også i de 19

kommunene der man har valgt å løse oppgavene hver for seg vil et godt samarbeid være viktig. Graden av samarbeid vil naturligvis være mindre, da en separat oppgaveløsning kan antas å være valgt nettopp av denne grunnen. Men siden tjenestene er organisert på en annen måte enn før vil det kreve et godt samarbeid mellom etatene i de tilfellene det er nødvendig i forhold til en felles bruker. Etter reformen må flertallet av arbeidsledige i disse 19 kommunene oppsøke begge kontorer.

Etter reformen er Byrået for Arbeidsformidling ansvarlig for alle utbetalinger til arbeidsledige. Dette betyr at de administrerer arbeidsledighetsstønad I og arbeidsledighetsstønad II. Arbeidsledighetsstønad I er en opptjent rettighet, den gamle arbeidsledighetstrygden, og utbetales til alle arbeidssøkere som er blitt ufrivillig arbeidsledige såfremt de har tjent seg opp denne rettigheten. Arbeidsledighetsstønad II består av de gamle ordningene med dagpenger og sosialhjelp for arbeidsløse. Dagpenger ble også tidligere administrert av Byrået for Arbeidsformidling, mens sosialhjelp var den kommunale sosialtjenestens ansvar. For å se på ulikheter i forhold til kulturtradisjonen hos de ansatte i Byrået for Arbeidsformidling og de ansatte i den kommunale sosialtjenesten kan man derfor se på hvorvidt saksbehandlingen har forandret seg ved skifte av etat. Kravene i forhold til andre verdier og inntekter er mindre strenge for arbeidsledighetsstønad II enn de pleide å være for sosialhjelp, men de er strengere enn de pleide å være for dagpenger (Knuth 2007b:9). Ifølge Knuth (2007b:9) er det indikasjoner som tyder på at disse reglene i følges med større nidkjærhet enn før reformen. Uavhengige organisasjoner som har til formål å ta vare på søkerens interesser råder mot å nevne bursdagsgaver eller middagsinvitasjoner (Knuth 2007b:9).

Dette kan være et resultat av andre sider ved reformen. Det er innført et nytt regelverk for betalinger, som beskrevet. Antallet brukere kan antas å ha økt i og med at brukere som tidligere ville ha henvendt seg til sosialkontorene nå også sogner til Byrået for Arbeidsformidling. I tillegg er det den nye ordningen med at en saksbehandler har ansvaret for hele behovssamfunnet. Behovssamfunnet er det nye begrepet som har kommet i stedet for familie eller husholdning. Opprinnelig var det som en del av reformen planlagt å skulle redusere den enkelte saksbehandlers antall brukere fra 600-800 til 75 brukere. Det ble imidlertid klart at dette ville ha betydd

nødvendigheten av 12 000 nye saksbehandlerstillinger, så dette tallet ble moderert til 150. Det ble i tillegg avgjort at dette skulle gjelde antall *behovssamfunn* saksbehandleren skulle ha ansvar for, ikke antall enkelte brukere (Knuth 2006:17; Øverbye 2007b). Det er altså både et endret regelverk og endrede rutiner etter reformen. Dessuten var det også tidligere Byrået for Arbeidsformidling som behandlet saker som angikk dagpenger. Mange av de nye mottagerne av arbeidsstønad II var tidligere mottagere av dagpenger, eller ville ha kvalifisert til denne ordningen hvis den var blitt videreført.

Men hvis det holdes i mente at den nye ordningen er mye nærmere sosialhjelp kan det på tross av disse innsigelsene være mulig å trekke noen konklusjoner om forskjeller mellom de ansatte ut fra denne observasjonen. At reglene praktiseres strengere av saksbehandlere hos Byrået for Arbeidsformidling enn det ble gjort hos saksbehandlere i den kommunale sosialtjenesten kan skyldes en forskjell i kulturtradisjonen. Saksbehandlere hos Byrået for Arbeidsformidling kan være arbeidsrettet, mens saksbehandlere i den kommunale sosialtjenesten kan være sosialt rettet. De kan ha hatt større forståelse for sine brukeres situasjon eller ha vært mer fokusert på helheten av brukernes livssituasjon enn regulativer fra den føderale regjeringen. Det kan også her være nyttig å se på etatene i et myteperspektiv. Byrået for Arbeidsformidling var bygget opp rundt en idé om å være en organisasjon for arbeidssøkere. Det drev med arbeidsformidling og administrerte stønader basert på allmenne og obligatoriske forsikringsordninger. Så, uten at organisasjonen har skiftet navn, skal de administrere sosialhjelp. Flertallet av deres brukere har gått fra å være arbeidssøkere som mottar stønader fra en sosial forsikringsordning til sosialklienter. I denne myten om seg selv som en organisasjon for aktive arbeidssøkere og mottagere av forsikringsutbetalinger kan det ligge innebygget en negativ holdning til mottagere av sosialhjelp.

Den kommunale sosialtjenesten kan derimot ha en myte om seg selv som går på at den sørger for samfunnets ulykkelige. På tross av at det her på ingen måte forsøkes å påstå at saksbehandlingen i den kommunale sosialtjenesten eksemplifiserte et perfekt ideal, er det ikke utenkelig at en slik mytisk tankegang førte til en mindre strikt saksbehandling overfor brukerne enn der en slik myte ikke eksisterte.

4.3.3 NAV-reformen i et instrumentelt og kulturelt perspektiv

I Norge har det ikke vært foretatt noen endring av det innholdsmessige aspektet i forbindelse med reformen. Man kan derfor argumentere at det ikke har vært handlet instrumentelt i forhold til det innholdsmessige aspektet ved å finne løsninger på problemet med det økende antallet personer avhengig av trygdeutbetalinger. På den annen side er innsikten i at de mulige løsningsforslag man står overfor er mangelfulle langt å foretrekke fremfor en gjennomføring av tiltak uten å bringe på det rene i hvilken grad dette vil avhjelpe problemet. Som beskrevet tidligere i denne oppgaven er det høyst usikkert hvorvidt en endring av ytelser i tråd med den tyske reformen ville ha hatt noen innvirkning på problemet. Høyst sannsynlig ville det bare ha ledet til uheldige konsekvenser for mange mennesker. Det ble dermed ikke gjennomført noe direkte instrumentelt tiltak i forhold til det innholdsmessige aspektet, men man kan hevde at det ble handlet instrumentelt fordi man tok en logisk og rasjonell beslutning ut fra den mangelen på gode løsninger som eksisterte.

I Norge er det tre etater som enten skal sammenslås eller vil møte langt høyere krav til samarbeid enn tidligere. Dette er tre etater som alle har distinkte kulturtradisjoner hos sine ansatte. Rattsø-utvalget argumenterte faktisk for en fortsatt tredelt løsning ut fra disse hensynene. Utvalget påpekte at Rikstrygdeverkets virke var mer regelbasert. Utbetalinger av pensjoner og barnebidrag er basert på et regelverk som må følges. Det er en naturlig konsekvens at ansatte i etaten derfor blir regelorienterte og at det er dette som blir normen. Rikstrygdeverket hadde en juridisk kultur designet for å behandle individuelle saker. Aetats ansatte hadde større rom for sitt eget skjønn i saksbehandlingen. Resultatet i forhold til brukeren var avhengig av vedkommendes egne ressurser og evner. Kulturen hos Aetat var mer løsningsorientert enn regelorientert. Dette er en viktig forskjell. Den kommunale sosialtjenesten hadde en lokal sosialtjenestekultur basert på lokalkunnskap og en klientorientert skjønnsmessig kultur (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:15,23). De ansatte i de tre etatene er altså vant til tre ulike kulturtradisjoner. Regelorientert, løsningsorientert og klientorientert. Stiavhengighet kan skape vanskeligheter både i forhold til

samarbeidet mellom det ny NAV og den kommunale sosialtjenesten, men også innad i den Nye arbeids- og velferdsetaten.

Det er trolig at en ny, felles kultur med tiden vil utvikle seg. Men det er vanskelig å angi noe tidsrom for når dette vil finne sted. Det kan dessuten utvikle seg en felles kultur på enkelte punkter mens motstridende stivhet vil kunne fortsette å skape utfordringer på andre. Det punktet der man vil forvente mest kontakt mellom de ulike profesjonene innenfor den nye etaten og mellom den nye etaten og sosialtjenesten er ytelser og tjenester tilknyttet arbeidsledighet. Det kan derfor antas at det omkring dette hurtigere vil utvikle seg en felles kultur enn på andre områder. En av disse kulturelle endringene vil sannsynligvis være knyttet til kasteballproblematikken. Kasteballproblematikken var problemstillingen som ga støtet til reformen. Å anta at de strukturelle endringene vil lede til en holdningsendring her er derfor logisk. Tidligere problemer knyttet til håndteringen av slike saker som manglende autoritet og uklare ansvarsområder som kunne gi grobunn for en kultur med videresending til en annen etat som heller ikke kunne hjelpe har blitt fjernet av den strukturelle omstruktureringen. To av disse etatene er nå den samme og det er blitt satt opp muligheter for kontaktpunkter mellom de resterende to. Dette gir grunn til å tro at det vil utvikle seg en ny kultur på dette området.

Imidlertid er det fremdeles mulig at andre kulturelle spenninger kan overleve innenfor organisasjonen i lang tid. En slik mulighet forsterkes ytterligere av de svært ulike mytene knyttet til etatene. Aetat lange historie som arbeidsformidling strekker seg omkring 120 år tilbake i tid. Etaten hadde lenge monopol på arbeidsformidlingstjenester og nøt status og ble betraktet som svært viktig i arbeidet for full sysselsetting som følge av dette (Christensen, Fimreite og Lægreid 2006:6). Aetat har heller ikke hatt ansvar for pengeutbetalinger slik som Byrået for Arbeidsformidling i Tyskland, hvilket ytterligere skiller deres arbeid fra Rikstrygdeverket. Rikstrygdeverket ble opprettet i 1895, under navnet Riksforsikringsanstalten. Navnet ble endret til Rikstrygdeverket i 1930 (Masdalen og Mykland 1987:155). Siden etatens opprinnelse har stadig flere og flere oppgaver blitt pålagt eller underlagt Rikstrygdeverket.

Nesten alle velferdsytelser ble administrert og utbetalt av Rikstrygdeverket, som barnetrygd, arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, sykepenger og alderspensjon. Hvis man inkluderer folketrygden gjør dette nesten hvert eneste menneske i Norge til en bruker av etaten. Rikstrygdeverket kan nesten mer enn noen annen av etatene involvert i reformen være for en institusjon å regne i den allmenne oppfatning. Sosialetaten oppsto som i Tyskland hos kommunene. Fattighjelpen var en skjønnspreget stønad til ”den som var ute av stand til å erverve det nødtørftigste” (Hatland 2001:82). Denne stønaden ble finansiert av kommunene og for mange var denne stønaden, fra 1948 kalt forsorgshjelp, det eneste offentlige hjelpetilbudet (Hatland 2001:82). Det er fra denne tradisjonen at moderne sosialhjelp stammer.

Dette har gitt god grobunn for mytebygging og den allmenne oppfatningen har vært at disse etatene differensierer i høy grad fra hverandre. Det vil derfor ikke være overraskende å finne slike holdninger hos etaten selv. Utbredte myter om de ulike etatene vil være Aetat som arbeidsformidling. De har som ansvar å finne arbeid til aktive jobbsøkere. Rikstrygdeverket fremstår som administratoren av sosiale forsikringsordninger. Trygder utbetalt av dem er pengeytelser man har rett på og har gjort seg fortjent til, ved innbetalinger eller å være en innbygger i kongeriket Norge. Sosialetaten skal ta seg av samfunnets ulykkeligste. De nødstilte, de uten andre muligheter, de ”ute av stand til å erverve det nødtørftigste”.

På samme måte som myter preger hvordan organisasjonen sees utenfra preger myter hvordan organisasjonen ser på seg selv. I mytene her beskrevet finnes det rikelig som kan skape motsetninger innad i den nye etaten og mellom den nye etaten og sosialetaten. En arbeidsformidling skiller seg sterkt fra en administrator for utbetalinger. Betraktet utelukkende i et slikt perspektiv er det ikke umiddelbart innlysende hva disse to vil ha til felles. Utviklingen av en felles myte som omfatter begge oppgaver og målene som har vært viktige for begge organisasjoner fremstår som tidkrevende og utfordrende. En slik myte vil kunne anta mye ulikt innhold. Det er lite trolig at den vil knyttes opp mot en myte der hovedvekten legges på det nye NAV som en organisasjon for arbeidsløse, på tross av det var dette området innenfor velferdstjenestene som ga støtet til reformen. Til det er betydningen av andre velferdstjenester innenfor den nye etaten altfor stor. Man kan oppleve at det vil danne

seg en ny myte som suksessfullt vil inkludere aspekter ved de to gamle etatene og samtidig skape en helhet av den nye etaten. Eller man vil kunne oppleve at den nye myten simpelthen vil bestå av at NAV er det gamle trygdekontoret og Aetat sammenslått.

5 Avslutning

5.1 Innledning

I denne oppgaven har jeg sammenlignet reformer i velferdstjenestene slik disse er blitt innført i Tyskland og Norge. Det eksisterte ulike begrunnelser i de to landene for gjennomføringen av disse reformene. I Tyskland er arbeidsledighet en konstant kilde til uro blant tyske politikere. Bekymringen underbygges av den offisielle statistikken og arbeidsledighet er et stadig tilbakevendende tema i den offentlige debatten. Det er særlig langtidsarbeidsledigheten som øker, og det er mot denne bakgrunnen at forslaget til reform kom. I Norge er situasjonen en annen. På tross av at arbeidsledighet er mye omdebattert er de offisielle tallene relativt lave. Her er det økende antallet uføretrygdete som har forårsaket politisk bekymring de senere årene. I begge land ble behovet for en samlet førstelinjetjeneste uttrykt. Et kontor hvor arbeidsledige kunne henvende seg for å motta alle tjenestene og ytelsene de hadde krav på.

I Tyskland igangsatte man Hartz-reformen, en overføring av oppgaver fra den kommunale sosialtjenesten til Byrået for Arbeidsformidling og en bestemmelse om at disse to etatene skulle samarbeide i konsortier. Overføringen av oppgaver skjedde gjennom en omforming av ytelsesregimet tilknyttet arbeidsledighet. To tidligere stønader ble omformet til en og alt ansvar for administrering av utbetalinger til arbeidsløse ligger nå hos Byrået for Arbeidsformidling. Disse finansieres nå i sin helhet av føderale myndigheter. Byrået for Arbeidsformidling har fremdeles ansvaret for arbeidsmarkedstiltak mens den kommunale sosialtjenesten har ansvaret for kostnadene knyttet til bosted og for å tilby sosiale tjenester som rådgivning for psykososiale, rus- og gjeldsproblemer.

I Norge ble NAV-reformen gjennomført. NAV-reformen besto i en sammenslåing av Rikstrygdeverket og Aetat, arbeidsformidlingen. I tillegg ble det bestemt at det nye NAV skulle samarbeide i partnerskap med den kommunale sosialtjenesten. Disse partnerskapene skulle inngås på bakgrunn av kontrakter utformet mellom NAV og det lokale sosialkontoret i kommunen. Gjennom disse kontraktene skulle NAV og den lokale sosialtjenesten forplikte seg til å holde til i samme bygning.

Ytterligere bestemmelser om samarbeid er etter lovverket overlatt skjønnnet til de lokale samarbeidspartnerne. De lokale NAV- og sosialkontorene er ikke etter loven pålagt ytterligere samarbeid utover dette. I Norge har man ikke endret det faktiske ytelsestilbudet. Innholdet i velferdstjenestene har forblitt uendret, det er bare administreringen som har gjennomgått forandringer. Dette er den viktigste forskjellen fra Hartz-reformen i Tyskland.

Problemstillingen for denne oppgaven omhandlet hva som kjennetegner den omfattende reformen av arbeids- og velferdsforvaltningen i Tyskland og hvilke likheter og forskjeller det finnes mellom denne og NAV-reformen i Norge. For å besvare denne problemstillingen har jeg i denne oppgaven gjennomført en komparativ analyse. I denne analysen har jeg sammenlignet reformen av arbeids- og velferdstjenester i Tyskland med den gjennomført Norge. Jeg har søkt å finne forskjeller og likheter mellom reformene i den innledende fasen, i målsettingene og i det innholdsmessige og strukturelle aspektet av reformene. For å belyse og forklare mine funn har jeg benyttet meg av to instrumentelle og to institusjonelle perspektiver. Disse er henholdsvis hierarkisk-instrumentelt og forhandlingsperspektiv, og kulturelt og myteperspektiv.

Det har i den senere tid uavhengig av hverandre vært igangsatt store reformer innenfor velferdstjenestene i mange europeiske land. Mange av disse reformene har vært preget av tankeretningene innenfor New Public Management. Dette er omseggripende reformer som ofte går til kjernen av velferdstjenestene som den moderne velferdsstaten tilbyr. Det er interessant at disse har blitt igangsatt i så mange land tilsynelatende uavhengig av hverandre. Dette tyder enten på en trend i forhold til idéutveksling over landegrensene eller at man i mange land har opplevd å støte på lignende problemer.

5.2 Hovedfunn og analytiske hovedtrekk

I både Tyskland og Norge var det skandaler innenfor arbeidsformidlingstjenestene i forbindelse med manipulering av tall før reformen. I Tyskland innenfor Offentlig Sysselsettingstjeneste og i Norge innenfor Aetat. Imidlertid skulle dette i Tyskland ha konsekvenser for reformen, noe som ikke var tilfellet i Norge. I Tyskland kan

skandalen i Offentlig Sysselsettingstjeneste betraktes som den utløsende faktoren til reformen. Regjeringen tok etter at denne var et faktum initiativet til å nedsette en komité for å utrede forslag til en reform.

I Norge var det Stortinget som instruerte regjeringen til å nedsette et utvalg for å se på mulige alternativer til den eksisterende tredelte etatsløsningen. I begge land kan reformen sees som en reaksjon på forutgående offentlige debatter. Mellom disse finnes det interessante paralleller. I begge land var det en debatt som gikk til kjernen av det som fortsatt er en stor sosialpolitisk bekymring. Dette var henholdsvis arbeidsløshet og det økende antallet uføretrygdde i Tyskland og Norge. Men det var også to mindre debatter, konsentrert rundt en bestemt vinkling av det større problemet. I Tyskland var dette debatten omkring det som ble betraktet å være en unødvendig ordning med to ytelser beregnet på samme gruppe. I Norge var dette debatten om brukere som ”havnet mellom to stoler” og kasteballproblematikken. Disse problemstillingene angikk imidlertid et mindretall av brukerne. Allikevel ble den sekundære debatten i begge land benyttet som en begrunnelse for reformen.

Det eksisterer likheter i målsettingene mellom de to landene. Både Hartz-kommisjonen og Rattsø-utvalget legger vekt på arbeidslinjen. Et klart mål med reformen var å få flyttet mottagere av sosialstønader og andre ytelser over i aktivt arbeid. I begge land finner man altså et ønske om å redusere statens utgifter og øke dens inntekter ved å redusere antall stønadsmottagere og øke antallet i aktivt arbeid. Det finnes også aktive forsøk på kostnadskontroll blant målsettingene til både Hartz-kommisjonen og Rattsø-utvalget. Hos Hartz-kommisjonen kan man finne dette i reformene knyttet til stønadene for de arbeidsledige, hos Rattsø-utvalget i den mer uspesifikke målsettingen effektivisering. I begge land finnes det dessuten målsettinger som går på økt brukervennlighet. Dette var selve hovedbegrunnelsen bak den norske reformen og i den tyske inngår den som et punkt under behovet for endringer i Byrået for Arbeidsformidling. Denne målsettingen kan kobles tilbake til ønsket om å få flest mulig i arbeid, da det må antas at bedre oppfølging og større grad av tilpassede tiltak vil ha den virkning at flere kommer tilbake til arbeidslivet.

Hvis man sammenligner andelen av den yrkesaktive befolkningen som er utenfor arbeidslivet skiller Tyskland seg faktisk ikke nevneverdig fra andre land det er

naturlig å sammenligne med. Men der disse overføres til ulike uføreordninger i Skandinavia og andre europeiske land defineres de i Tyskland som arbeidsledige. Dette er interessant fordi en viktig årsak til at NAV-reformen ble gjennomført i Norge var å forsøke å redusere antallet arbeidstagere som uføretrygdes. Det kan altså være at målsettingene som tilsynelatende uttrykker to ulike ting i virkeligheten er et resultat og et utslag av samme fenomen. En stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder er arbeidsudyktige, ute av stand til å delta i arbeidslivet på den måten dagens samfunn forlanger. Det er rett og slett to sider av samme sak.

Både Rattsø-utvalget og Hartz-kommisjonen opplevde å se sine konklusjoner delvis tilsidesatt på grunn av politiske omstendigheter. Dette er en interessant likhet mellom landene. Bestemte politiske omstendigheter gjorde at utvalgenes anbefalinger på sentrale områder ikke ble fulgt. I Norge var det forholdet mellom den utøvende og den lovgivende forsamling som dannet disse politiske omstendighetene. I Tysklands tilfelle var det forholdet mellom det tyske parlamentet og den føderale tyske sammenslutningen av delstater. Det endelige kompromisset mellom Bundestagen og Bundesrat skulle resultere i en hybridløsning for den nye strukturen på velferdstjenester.

En likhet i forhold til struktur mellom Hartz-reformen og NAV-reformen i Norge er partnerskapene det nye NAV plikter å opprette med den kommunale sosialtjenesten og konsortiene de lokale kontorene av Byrået for Arbeidsformidling plikter å opprette med kommunene. Dette skal i begge tilfeller fungere som et forum for samarbeid mellom to uavhengige etater. I Tyskland har imidlertid ikke de strukturelle endringene vært ensartede for hele landet. Her eksisterer det tre ulike modeller for ansvarsfordelingen mellom etter reformen, og to av disse inkluderer ikke konsortier. Dette er ikke tilfelle for Norge. Samme lovtekst gjelder for hele landet, men innholdet i partnerskapene er for en stor del overlatt skjønnet til de lokale NAV- og sosialkontor.

Den viktigste forskjellen mellom NAV-reformen i Norge og Hartz-reformen i Tyskland er å finne i det innholdsmessige aspektet av reformene. Hartz-reformen innebar innholdsmessige forandringer, noe som ikke var tilfelle for Norge. Dette betyr at innholdet i velferdstjenestene og -ytelsene i Tyskland endret seg. I Norge har

velferdstjenestene bare opplevd strukturelle endringer, selve innholdet er forblitt uendret. Administreringen av tjenestene har gjennomgått betydelige forandringer, men tjenestene er de samme. I Tyskland har det i forhold til velferdstjenestene knyttet til arbeidsledighet skjedd et skifte som følge av reformen. Ytelsene tildelt de arbeidsledige har gjennomgått endringer i både form og innhold. Endringer i form har funnet sted ved at stønader har fått nye navn og et nytt sett regler, mens innholdet har endret seg ved at en ytelse har gått fra å være en sosial forsikringsordning til en ordning for å lette sosial nød.

Ved å se på den innledende fasen av Hartz-reformen i et instrumentelt perspektiv er det tydelig at et sentralt element var mangel på måloppnåelse. Redskapet den tyske stat benyttet seg av for å forsøke å redusere arbeidsledighet feilet. Arbeidsledighet er en stor politisk bekymring i Tyskland og ved å manipulere tall understreket Byrået for Arbeidsformidling selv at organisasjonen hadde feilet i forhold til målet for den oppgaven det var tillagt. I stedet for å fungere som et lojalt instrument for politikerne, hadde organisasjonen tatt på seg en uavhengig rolle som hadde lite med politikernes beslutninger å gjøre. Det er derfor kanskje ikke overraskende at den oppnevnte komiteen fikk i oppgave å vende seg mot nettopp New Public Management-teoriene når det gjaldt utforme en reform. New Public Management utmerker seg i tankegangen om klare og etterprøvbare mål.

Ut fra et kulturelt perspektiv viser den innledende fasen av Hartz-reformen at for de ansatte hadde Byrået for Arbeidsformidling antatt en verdi i seg selv, utover oppgaven det var satt til å utføre. Organisasjonen måtte beskyttes mot dårlige tall. Ved en slik manipulering av tall forbrøt imidlertid de ansatte involvert seg mot logic of appropriateness. De sviktet i sin rolle som ansvarlige byråkrater, i forhold til faglig integritet og politisk lojalitet. Det imperative ut fra et kulturelt perspektiv er det som er passende, ikke det som er i aktørenes egeninteresse.

I Norge kan det ut fra et instrumentelt perspektiv betraktes som om det var spenningen mellom Stortinget og en mindretallsregjering som ga utslag til reformen. Stortinget instruerte regjeringen i forhold til et mye debattert, aktuelt problem den ønsket løst. I et klassisk hierarkisk-instrumentelt perspektiv forsøkte Stortinget deretter å styre denne prosessen, ikke ved å blande seg inn i selve utredningen, men ved å

avvise Stortingsmeldingen usett. Det finnes også elementer av sentralisering i reformen ved at Stortingets opprinnelige løsningsmodell også kombinerte den kommunale sosialtjenesten med de andre etatene. Det er derfor ikke utenkelig at man også i Norge ønsket seg en sterkere og mer direkte politisk styring over etatene i samsvar med instrumentell tankegang. Denne antagelsen forsterkes av at også reformen i Norge var inspirert av NPM.

Et kulturelt perspektiv kan benyttes for å forklare hvorfor regjeringen ikke la strengere føringer på Rattsø-utvalgets arbeid. Det eksisterer i Norge sterke normer for at ekspertutvalg skal få gjennomføre sine utredninger uten innblanding fra regjeringen. Både regjeringens egen utredning og Rattsø-utvalget anbefalte en ordning tilnærmet lik den eksisterende. Dette kan være et tegn på stivhengighet.

Ut fra et instrumentelt perspektiv kan mange av målsettingene som ble utformet av Hartz-kommisjonen sees på som et forsøk på å klargjøre mål. Målsettingen om å modernisere styringen av og kontrollen over Byrået for Arbeidsformidling kom av et ønske om å forenkle styringskjeden og i større grad kunne ansvarliggjøre ledelsen. Målsettingene inneholdt flere punkter som gikk på økt sysselsetting, noe som må også betraktes som instrumentelt da den økende arbeidsledigheten og spesielt langtidsarbeidsledigheten var hovedbekymringen bak reformen. Målsettingene som involverer sammenslåingen av de to ytelsesordningene dagpenger og sosialhjelp var i liten grad instrumentelle da det til dels er uklart hvordan dette var ment å avhjelpe arbeidsledighet og til dels er klart at den nye ordningen har medført lite i den forbindelse. Jobbsentrene ville ha løst problemet med fleretatsbrukerne men dette gjaldt et mindretall av stønadsmottagerne.

Den tyske regjeringen valgte å instruere Hartz-kommisjonen svært tydelig på valg av organisasjonsteori. Dette kan ha ført til stivhengighet og ha blindet dem fra å se andre løsninger eller aspekter ved spørsmålene. Denne tendensen kan ha blitt ytterligere forsterket ved at lederen av kommisjonen ble valgt fra en privat bedrift. Betraktet ut fra et kulturelt perspektiv eksisterer det i det forberedende arbeidet til reformen en mangel på innsikt i forhold til flere felt der reformen skulle møte og skape vanskeligheter. Det er en manglende forståelse både i forhold til den politiske kulturen

tilknyttet by-land, ulike kulturelle tradisjoner hos profesjonsgruppene og til kulturen tilknyttet arbeiderborgerskapet hos befolkningen.

Ut fra et instrumentelt perspektiv er målsettingene for den norske reformen vage og uklare. Målsettingene gir også i liten grad direkte, rasjonelle løsninger på problemene som kan regnes som underliggende for reformen. Rattsø-utvalget har betraktet temaene for utredningen ut fra et kulturelt perspektiv. I Rattsø-utvalgets utredning har det blitt gjort vurderinger i forhold til de kulturelle tradisjoner som eksisterer i spenningsfeltet mellom rikspolitik og lokalpolitikk og de ulike organisasjonskulturene tilknyttet profesjonene.

Det faktum at jobbsentrene ikke ble dannet fjerner mye av den instrumentelle verdien fra Hartz-reformen. Ut fra et kulturelt perspektiv er det her tydelig at det foregikk en maktkamp mellom Bundestagen og Bundesrat. Ingen av partene ønsket å gi opp sin råderett over oppgavene. I et instrumentelt perspektiv har NAV-reformen lykkes i løse kasteballproblematikken i Norge. Sammenslåingen av Rikstrygdeverket og Aetat har hovedsakelig fjernet problemet med fleretatsbrukere. Ut fra et kulturelt perspektiv vil imidlertid en slik sammenslåing av etater og et utstrakt samarbeid mellom etater kunne by på problemer når det oppstår konflikter mellom kulturtradisjoner og motstridende stivhengighet.

Hartz-reformen har i liten grad vært instrumentell. Den lykkes ikke i å fjerne problemet med brukere som måtte henvende seg til flere kontorer slik intensjonen var. Det finnes få indikasjoner på at reformen har bidratt til å redusere arbeidsledigheten i Tyskland. Det er blitt foreslått i denne oppgaven at en del av problemet er at mange av de arbeidsledige er mennesker som ville ha vært på uføretrygd hadde det dreiet seg om et annet land. Det undres derfor på om ikke en bedre løsning hadde vært å se nærmere på reglene for uføretrygd enn å legge om på ordningen med dagpenger. Reformen bærer preg av heller enn å være instrumentelle løsninger på en grundig analyse av situasjonen å være en reaksjon på offentlig debatt og en skandale.

I begge land vil man møte den allmenne utfordringen at ulike profesjoner skal samarbeide tettere og i noen tilfeller innlemmes i samme etat. Dette vil bety utfordringer i form av ulike kulturelle tradisjoner og motstridende stivhengighet. Det er tegn som tyder på at reformen allerede har ledet til en kulturell endring i Tyskland i

forhold til velferdstjenestene med en strengere praktisering av regelverket. Som forklaringsfaktor her kan myteperspektivet være opplysende. Byrået for Arbeidsformidling var bygget opp rundt en idé om å være en organisasjon for arbeidssøkere. Nå skal de administrere sosialhjelp. Myten om seg selv som en organisasjon for aktive arbeidssøkere og mottagere av forsikringsutbetalinger kan gjøre at de vil komme til å håndtere dette anderledes enn den kommunale sosialtjenesten gjorde. Den kommunale sosialtjenesten kan ha hatt en myte om seg selv som gikk på at den sørget for samfunnets ulykkelige.

I Norge ble det ikke gjennomført noe direkte instrumentelt tiltak i forhold til det innholdsmessige aspektet, men man kan hevde at det ble handlet instrumentelt fordi man tok en logisk og rasjonell beslutning ut fra den mangelen på gode løsninger som eksisterte.

I Norge er det tre etater som enten skal sammenslås eller vil møte langt høyere krav til samarbeid enn tidligere. Dette er tre etater som alle har distinkte kulturtradisjoner hos sine ansatte. Regelorientert hos rikstrygdeverket, løsningsorientert hos Aetat og klientorientert hos sosialtjenesten. Det er trolig at det vil være utfordringer tilknyttet dette. Motstridende stivhengighet kan forårsake vanskeligheter både innenfor det nye NAV og i samarbeidet med sosialtjenesten. Det er trolig at en ny, felles kultur med tiden vil utvikle seg, men det er vanskelig å angi noe tidsrom for når dette vil finne sted. Det kan dessuten utvikle seg en felles kultur på enkelte punkter men ikke på andre. Det området der man vil forvente mest kontakt mellom de nåværende og tidligere ulike profesjonene er ytelser og tjenester tilknyttet arbeidsledighet. Det kan derfor antas at det på dette feltet hurtigere vil utvikle seg en felles kultur enn på andre områder.

Litteraturliste

Berntzen, Einar og Heidar, Knut (1998). *Vesteuropeisk politikk*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

Bruttel, Oliver og Kemmerling, Achim (2005). *New Politics in German Labour Market Policy?*

Christensen, T., P. Lægheid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite og Per Lægheid (2006). "Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-ordinating diverse public organisations". Presentert på EGPA konferansen. Milano, 6.-9. september 2006. Konferansepaper.

Christensen, Tom og Røvik, Kjell Arne (1999). "The Ambiguity of Appropriateness," kap. 8 i Egeberg, Morten og Lægheid, Per (red.): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Universitetsforlaget.

Finnerud-Nielsen, Ulla (2007). *NAV-reformen: En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Forvaltningslære, hold 2 (10.05.08) [online]. - URL:
<http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=128798>

Fraktionen CDU/CSU und SPD, 2006: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Deutscher Bundestag Drucksache 16/1410.

Hansen, Tore (2005): *Forelesningsnotater i STV2400*. Universitetet i Oslo. Høstsemesteret.

Hansen, Tore (2007): *Forelesningsnotater i STV4430*. Universitetet i Oslo. Høstsemesteret.

Hatland, Aksel (2001). "Trygd og arbeid," kap 4. i Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Haugneland, Øyvind (2006). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV): En studie av beslutningsprosessen som endte i vedtak om reorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Masteroppgave.

Knuth, Matthias (2006). "‘Activation’ as a Change of the ‘Unemployment Regime’". Presentert på ASPEN/ETUI konferansen. Brussel, 20. - 21. oktober. Konferansepaper.

Knuth, Matthias (2007a). "Basic Income Support for Jobseekers." Forberedt for Peer Review konferansen på området Tyskland, mars 2007. Discussion paper.

Knuth, Matthias (2007b). "Implementing the New Basic Allowance for Job Seekers in Germany. Discussion Paper." Presentert på forskersamlingen for NAV-evalueringen. Oslo, 22. -23. oktober. Konferansepaper.

Kruuse Meyer, Thea (2005). *SATS-reformen: En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.

Masdalen, K. O. og Mykland, L. (1987). *Administrasjonshistorie og arkivkunnskap; Kommunene*. Oslo: Universitetsforlaget.

3 måder at se målformulering/måludvikling på du fra et instrumentelt perspektiv (10.05.08) [online]. - URL: <http://isis.ku.dk/kurser/blob.aspx?feltid=137620>

NAV – Dagpenger (02.05.08) [online]. - URL: <http://www.nav.no/page?id=728>

NAV – Uføreytelser (02.05.08) [online]. - URL:
<http://www.nav.no/page?id=1073743840>

Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.

Overbye, Einar (2007a). “Norwegian implementation of Hartz-style reforms.”
Forberedt for Peer Review konferansen i Berlin, 17-18. april.

Peters, B. Guy (2005). *Institutional Theory in Political Science*. London and New York: Pinter.

Roness, P. G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.

S H d i r (02.05.08) [online]. - URL:
http://www.shdir.no/sosialetjenester/nav/sosiale_tjenester/rett_til__konomisk_st_nad_52361

Øverbye, Einar (2007b). “Knuth comments”. Presentert på forskersamlingen for NAV-evalueringen. Oslo, 22. -23. oktober. Konferansepaper.